

Democracia Plebiscitaria: Una Propuesta Engañosa

El uso indiscriminado de los plebiscitos en una democracia representativa suele estar asociado a gobiernos de corte autoritario, populistas o derechamente dictatoriales. Nuestra Constitución le pone un marco muy claro a estos instrumentos porque constituyen una manera muy atractiva de hacer demagogia, lo que termina lesionando gravemente a las instituciones, los partidos políticos y la democracia misma.

Entre las numerosas peticiones que ha presentado el movimiento estudiantil, en conjunto con el colegio de profesores, llama particularmente la atención una que ha sido planteada para resolver la denominada “crisis educacional”: la realización de un plebiscito nacional. Los que lo piden, no han definido siquiera en concreto qué materias educacionales serían objeto del mismo, pero la propuesta ya ha encontrado eco en algunos parlamentarios de determinados partidos políticos, como es el caso del Partido Por la Democracia, el Partido Radical Social Demócrata, el Partido Socialista y otros líderes políticos de izquierda, como el ex Presidente Ricardo Lagos¹.

Se trata de un giro conceptual mayor respecto de cómo entendemos nuestro modelo democrático, lo que resulta al menos curioso, dado que estos mismos partidos y sus intelectuales durante el proceso de reforma constitucional de 1989 entregaron diversos argumentos para ser restrictivos en el uso de plebiscitos².

En efecto, más allá de los casos razonables y concretos contemplados en nuestro ordenamiento jurídico –dirimiendo conflictos de gran entidad entre el Presidente y el Congreso, y en ciertas decisiones de claro impacto local a nivel de Municipios³– encontramos argumentos contundentes para entender las ventajas de la democracia representativa sobre la plebiscitaria

En esta edición:

Democracia Plebiscitaria:
Una Propuesta Engañosa

Desafíos para la Nueva
Regulación Pesquera

tan utilizada por los gobiernos autoritarios de la región.

Plebiscitos en el mundo: ¿Qué países y para qué?

En términos generales, encontramos la institución del plebiscito en democracias representativas vinculadas a procesos de reformas constitucionales⁴ o al régimen de gobierno⁵, gatillándose desde los poderes estatales. Mucho más escaso resulta aquellos que admiten ser gatillados directamente por la ciudadanía como ocurre con Uruguay⁶, Ecuador y Venezuela. Ahí donde se contemplan plebiscitos, estos no siempre tienen el carácter de vinculante.

En nuestra región, la idea de avanzar hacia democracias plebiscitarias se encuentra intrínsecamente vinculada a la conducción de Hugo Chávez en Venezuela. En este país, en la última década se han efectuado cinco plebiscitos principales, de los cuales cuatro han sido consultivos y uno vinculante, y en los que la figura de Chávez ha sido central (Cuadro Nº 1).

Cuadro Nº 1
PLEBISCITOS EN VENEZUELA 1999-2009

	SI	NO	Tipo de elección
Referéndum Constituyente o Referéndum para la Convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.	1999		Referéndum consultivo
	87,75	7,26	
Referéndum Constitucional o Referéndum aprobatorio de la Constitución de 1999.	1999		Referéndum consultivo
	71,7	28,2	
Referéndum Presidencial para decidir la permanencia de Hugo Chávez en la jefatura del Estado. La opción NO, era para no revocar el mandato de Chávez.	2004		Referéndum vinculante
	40,6	59,1	
Referéndum Constitucional con el objeto de modificar 69 artículos de la Constitución de 1999. La opción NO, apoyada por la oposición, era negación del electorado ante la solicitud de reforma.	2007		Referéndum consultivo
	49,3	50,6	
Referéndum Constitucional también llamado Referéndum aprobatorio de la enmienda Constitucional. La opción NO, rechaza la enmienda que permite la reelección indefinida de los cargos de elección popular.	2009		Referéndum consultivo
	54,8	45,1	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos disponibles en <http://cne.gov.ve/>.

En el caso de Ecuador, y siguiendo a Chávez, destaca el uso de este mecanismo para el establecimiento de una Asamblea Constituyente de plenos poderes al inicio del mandato de Rafael Correa, en enero de 2007, y ratificada por los ecuatorianos por medio de una consulta popular. Esta es la sexta oportunidad que en Ecuador se lleva a cabo una consulta popular en los últimos 27 años para solicitar la instalación de una Asamblea Constituyente.

Por otro lado, el caso suizo es interesante, ya que si bien es un sistema político más abierto a la participación directa del pueblo en el proceso legislativo, en la actualidad enfrenta complejidades y críticas. Los plebiscitos no son instrumento del gobierno central y sus resultados obligatorios, adquiriendo fuerza de ley. Sin embargo, el porcentaje de consulta de leyes contra otros temas ha sido bajo. De las 297 preguntas públicas formuladas entre 1848 y 1978, sólo un 7% corresponden a leyes, tratados y decretos ratificados en Suiza durante este periodo. En cambio, se llevaron a cabo 125 iniciativas populares: de ellas, solamente 74 cubrieron los requisitos para ser llevadas a consulta directa y se adoptaron apenas 7. En términos de participación, la tendencia es parecida a la que registran las elecciones de cargos políticos y muestra una disminución con el transcurso del tiempo: en 1945, la tasa de participación se ubicó en un 60% del electorado y desde entonces a disminuido a cerca del 40%⁷.

Junto con lo anterior, este modelo ha sido objeto de una serie de críticas⁸, algunas de las cuales se asemejan a las más generales que encontramos en la literatura especializada respecto de los intentos por reemplazar nuestras democracias representativas por plebiscitarias, como se analiza a continuación.

Críticas a la democracia plebiscitaria

Politólogos de la talla de Dahl o Sartori han demostrado cómo los mecanismos de democracia directa erosionan el funcionamiento de las instituciones representativas⁹, atentando además contra los derechos de las minorías, ya que éstas muchas veces no cuentan con el apoyo ciudadano¹⁰. No se trata solamente de argumentos prácticos -que por sí solos son bastante contundentes-, como reducir los costos de transacción entre las personas que tomarán las decisiones públicas más importantes de la comunidad, o abaratar los costos del sistema de toma de decisiones, dado que resulta muy costoso estar organizando plebiscitos o referéndums de manera seguida. Se trata de argumentos conceptuales o de fondo.

En primer lugar, en el corazón del debate de las primeras repúblicas -aquellos esgrimidos por los revolucionarios que reemplazaron las monarquías por las democracias representativas en los siglos XVII y XVIII-, surge la idea de trasladar el espacio de deliberación desde las calles, las

marchas y los tumultos -ahí donde priman las pasiones, la fuerza, la violencia y la ley del más fuerte-, a uno en que se pueda deliberar en forma pacífica, sobre la base de argumentos racionales, siguiendo ciertos procedimientos y entregándose la oportunidad de plantear posiciones a las más diversas miradas ideológicas, credos e intereses; condiciones únicas que permiten a la sociedad generar consensos, transar en las diversas posiciones y avanzar unidos en pro del bien común. Es probablemente en El Federalista -serie de 85 ensayos escritos por Madison, Hamilton y Jay, instando a la aprobación de la Constitución norteamericana en Nueva York- donde quedan mejor planteados los mismos¹¹.

Asimismo, literatura especializada reciente sugiere que el plebiscito afecta la capacidad de los funcionarios electos de fijar la agenda y la posibilidad de que los representantes al negociar, ceder, e intercambiar votos, generen soluciones con pocos perdedores. El plebiscito, en cambio, impide la generación de acuerdos y puede generar mayor cantidad de resultados pareto-inferiores. Así, con la democracia representativa se dejan de lado las alternativas dicotómicas del “todo o nada”, introduciéndose los matices propios de los acuerdos¹². En otras palabras, para Chemerisnky, ello es grave ya que el proceso de elección binario distorsiona las preferencias políticas de los ciudadanos, ya que, al votar a favor o en contra, no existe posibilidad de compromiso o negociación debido al excesivo extremismo de los petitorios, cuando el ciudadano tiene a ser más moderado en sus decisiones.

Otro punto importante levantado por Clark, es que al votar por políticas públicas específicas en cada plebiscito, los ciudadanos no enfocan su preferencia política en los grandes temas a nivel de país, tomando decisiones contradictorias y sin una línea establecida; a diferencia de la democracia representativa, que se enfoca en el uso de la decisión política para elegir a sus representantes que se enfoquen tanto en temas específicos como una visión global. De esta manera, con la democracia representativa, los ciudadanos no sólo expresan su opinión acerca de lo que quieren, sino de que quieren más¹³. Para este autor, lo relevante es enfocarse en qué modelo nos permite escuchar de forma más clara y completa lo que los ciudadanos quieren transmitir. Y si bien los plebiscitos transmiten el mensaje ciudadano de una forma más directa, al impedirse el reflejo de las prioridades de los ciudadanos, se termina transmitiendo un mensaje más extremo de lo que realmente piensan, sobre-representando posiciones más extremistas.

Por lo demás, existen demasiadas interrogantes sobre aspectos formales que inciden directamente en el resultado del plebiscito o su manipulación: ¿quién convocará a plebiscitos? ¿quién redactará las preguntas? ¿cómo decidir las materias que pueden ser objeto de consulta? Es fácil observar que el diseño institucional del mismo resulta más importante que la

solución de políticas públicas perseguidas. En otras palabras, estamos sustituyendo enfrentar el problema de política pública que divide a una sociedad por el debate en torno a la redacción de las preguntas de la consulta.

The Economist recientemente, al describir el impacto que ha tenido este modelo en el estado de California (Estados Unidos), no sólo ha descrito detalladamente -al igual que encontramos en la literatura especializada norteamericana¹⁴- cómo este modelo es el paraíso de los grupos de interés y los lobbies, quienes buscan capturar el proceso de redacción de las consultas -mediante preguntas difíciles y engorrosas-, sino que al eliminar la responsabilidad de las autoridades electas en las decisiones que se toman y dispersándola en los electores, han generado un déficit financiero que tiene a dicho Estado a un paso de la quiebra¹⁵.

Conclusión

El uso indiscriminado de la institución del plebiscito en una democracia representativa suele estar asociado a gobiernos de corte autoritario, populista o derechamente dictatoriales. Nuestra Constitución le pone un marco muy claro a estos instrumentos, en la lógica que son un mecanismo de última ratio (en una disyuntiva legal entre el Congreso y el Presidente sobre una reforma constitucional) o para casos donde se afecta a una comunidad específica y acotada, como el caso de los plebiscitos comunales. Lo anterior responde a que en una democracia representativa, constituyen una manera muy atrayente de hacer demagogia, de modo de otorgarle poder a las mayorías circunstanciales o a los grupos de interés que desplieguen mayor poder en un momento determinado, lo que termina lesionando gravemente a las instituciones, los partidos políticos y la democracia misma

Nuestro sistema republicano necesita oxígeno. Se están impulsando una serie de reformas en la dirección correcta: inscripción automática y voto voluntario; primarias para la selección de candidatos; voto de los chilenos en el extranjero; iniciativa popular de ley; y se percibe la voluntad de poner en la mesas otros temas como el perfeccionamiento del sistema binominal. Una agenda de reformas políticas que busquen mejorar los actuales grados de representatividad, profundizar y hacer más competitiva nuestra democracia es lo que Chile requiere hoy para salir de esta crisis; no una democracia plebiscitaria.

¹ En efecto, este último ha sostenido recientemente: “No temamos al establecimiento de plebiscitos vinculantes sobre temas de interés nacional. Hagamos posible que un número importante de ciudadanos tengan iniciativa legislativa y/o para derogar leyes mediante plebiscito llamado al efecto y donde participe una clara mayoría ciudadana para legitimar la convocatoria del mismo.” (Avanzar Hacia la Primavera Chilena, 08 de agosto de

2011). Disponible en línea en: <http://www.elquintopoder.cl/fdd/web/politica/opinion/-/blogs/avanzar-hacia-la-primavera-chilena>.

² Andrade, Carlos. Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980 (Editorial Jurídica), 1991.

³ En Chile sólo se ha votado un plebiscito durante un período democrático, el año 1925 para aprobar la reforma constitucional que terminó con el sistema parlamentario e impuso el sistema presidencialista actual. Entre los años 1978 y 1989 se realizaron cuatro plebiscitos, principalmente para aceptar el régimen existente y la nueva Constitución.

⁴ Así en diversos casos: Perú (1993), Panamá (1992 y 1998), Guatemala (1994), Ecuador (1995), Venezuela (2000 y 2007), entre otros

⁵ Por ejemplo en Brasil (1963 y 1992). Altman, David. "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?". Perfiles Latinoamericanos, No. 35, enero-junio, 2010, pp. 9-34 (<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11515387001>)

⁶ Altman, David. "Direct Democracy Worldwide" (Cambridge), 2011.

⁷ Prud'homme, Jean-François. Consulta Popular y Democracia Directa (Instituto Federal Electoral), 1995. Disponible en línea en: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm#45.

⁸ Estas son: el recurrir de manera frecuente a la consulta pública crea cansancio en el electorado, lo que se refleja en una baja participación y un alto costo al Estado por las consultas; el procedimiento no se presta a la solución de problemas complejos; la formulación de las preguntas es ambigua y depende mucho de quién la realice; la intención democrática está viciada por la acción de grupos de presión grandes y económicamente fuertes, los cuales logran sacar provecho de la apertura del proceso legislativo; y los plebiscitos más exitosos son los que nunca se llevan a cabo: el Parlamento elabora las leyes bajo la amenaza constante de la democracia directa, lo que tiende a favorecer el consenso.

⁹ Dahl, Robert A. Democracy and Its Critics (Yale University Press), 1989 y Sartori, Giovanni. The Theory of Democracy Revisited (Chatham House), 1987.

¹⁰ Chemerinsky, Erwin. "Challenging Direct Democracy", Michigan State Law Rev, 2007. Pp. 293-306.

¹¹ Hamilton, Alexander et al. El Federalista (Fondo de Cultura Económica), 1985.

¹² Cooter, Robert. Strategic Constitution (Princeton University Press), 1999. Pp. 143-48; y Mueller, Dennis. Constitutional Democracy (Oxford University Press), 1996. Pp. 95-100.

¹³ Clark, Sherman J. "A Populist Critique of Direct Democracy", Harvard Law Review, Vol. 112, No. 2, 1998. Pp 434 – 482.

¹⁴ Chemerinsky (2007).

¹⁵ The Economist. "Lessons from California: The perils of extreme democracy", 20 de abril de 2001. Disponible en línea en: <http://www.economist.com/node/18586520>.