

LAS CONSULTAS POPULARES EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS¹

*David Altman Olin**

Usualmente, cuando pensamos en democracia directa, pensamos como una solución a diversos problemas que afectan a las democracias contemporáneas en nuestra región. Por un lado, creemos o pensamos que la democracia directa es una solución a problemas de la desafección cívica, decrecimiento de los partidos políticos o, si quieren, una suerte de animosidad del juego democrático. Dentro de este contexto, en América Latina, en los últimos años después de las transiciones a la democracia, ya en el año 78 que comenzaron República Dominicana y Ecuador, una de las tantas alternativas que se buscaron fue expandir los derechos de democracia directa en la mayoría de las constituciones de las repúblicas de nuestro continente. Entonces, así entra la democracia directa en el continente latinoamericano como una posibilidad de devolverle a la ciudadanía su capacidad de control de la agenda pública y de la toma de decisiones a través de mecanismos de democracia directa, que pueden ser proactivos

o reactivos, que le permiten a la ciudadanía cambiar el *statu quo*, así como frenar y mantener lo que tenemos hasta el momento.

¿Qué es la democracia directa? Por democracia directa entiendo un grupo de instituciones políticas donde los ciudadanos emiten su opinión en las urnas a través del sufragio directo, secreto y universal, y que no forma parte del proceso regular de la elección de las autoridades legislativas o ejecutivas. ¿Qué no es democracia directa? Es muy importante subrayarlo, porque muchas veces tratamos de meter todo lo bueno en un concepto que nos gusta o que suena bien, pero que es importante diferenciarlo. No son democracia directa aquellos procesos de movilización social, léanse "Piqueteros Argentinos", "Movimientos sin terra en Brasil", "Presupuesto Participativo en Brasil" u otras modalidades de acción cívica. Simplemente, por democracia directa voy a entender y en esta charla me voy a referir a aquellas instituciones donde la ciudadanía vota de forma secreta y universal. Si bien dentro del mundo de la democracia directa existen varios tipos, no los voy a confundir con la tipología, porque demoraría mucho, pero sí voy a subrayar algunos aspectos.

¹ Conferencia pronunciada en la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional de Panamá el 14 de abril de 2010.

* Profesor Asociado & Editor-Revista de Ciencia Política Instituto de Ciencia Política - Universidad Católica de Chile.

Dentro del mundo de los mecanismos de la democracia directa, existen dos grandes grupos: los que emanan de la ciudadanía, nosotros, ciudadanos, y usualmente de forma universal se hace a través de la recolección de firmas. Una vez que pasamos cierto umbral podemos ir a la autoridad electoral para que valide esas firmas y, se llama a las urnas a la ciudadanía para hacer una iniciativa popular que es, exactamente, aquella medida que intenta cambiar el *status quo* que, de otra manera, las autoridades no la tomarían en cuenta.

Por ejemplo, la iniciativa popular en Uruguay del año 94 que indexaba las pensiones al coste de vida, ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo la querían, ni la tenían en su agenda, pero los abuelos pensionistas uruguayos sí la querían y la lograron a través de un referéndum que es, justamente, aquella institución que nos permite derogar una ley promovida por ustedes, por los legisladores. Es decir, ustedes, como cuerpo legislativo hacen una ley que se aprueba, pero los ciudadanos mantienen la capacidad de decir sí o no a esta ley: todas estas medidas son de carácter vinculante. Por el otro lado, tenemos los plebiscitos, que es cuando la autoridad Ejecutiva, Legislativa o ambas consultan a la ciudadanía, que puede ser de forma vinculante o consultivo, sobre temas en particular.

Esta terminología proviene de Suiza que, por sí sola, tiene el 50% de los mecanis-

mos de democracia directa a nivel nacional que se han hecho en el mundo, que es igual a la uruguayo, que es igual a la italiana, que entre esos tres países tienen, aproximadamente, el 80% de los mecanismos de democracia directa que emanan de abajo hacia arriba. Pues bien, me dirán que esto es algo muy raro: no, no es nada muy raro. En el mundo lo que vemos aquí es el uso de los mecanismos de democracia directa promovidos por la autoridad, es decir, aquellos mecanismos que vienen de arriba hacia abajo. El Poder Ejecutivo, el Legislativo o uno u otro le preguntan a los ciudadanos: ¿está de acuerdo en cambiar la Constitución? ¿Quiere “destapar” el Darién? ¿Está de acuerdo con la pena de muerte? Son temas que yo hoy leí en el diario y, por eso, los traigo a colación, pero el uso en el mundo es bastante parejo: a mayor color, intensidad de color, mayores usos de mecanismos plebiscitarios, de arriba hacia abajo. Sin embargo, cuando miramos qué es lo que pasa en aquellos mecanismos usados en el ámbito nacional por parte de los ciudadanos de forma vinculante, sea a través de iniciativas populares o referéndum, vemos que la concentración radica en cuatro, cinco o seis países a lo más, Suiza, Italia, Liechtenstein, Lituania, Uruguay, por supuesto, existen algunos ejemplos aquí y allá que son importantes tener en cuenta.

¿Está creciendo este fenómeno? Sí. Evidentemente parece ser que la discu-

sión sobre este tema no es nada más contemporáneo en Panamá hoy en día, porque estaríamos juntándonos a una onda internacional de incremento en los usos de los institutos de esta naturaleza, incluso, si miramos la figura de abajo, son los usos de los mecanismos de democracia directa en Suiza y Estados Unidos, tanto en el ámbito cantonal o estadual, respectivamente. Es decir, la democracia directa en las democracias avanzadas se usa cada vez más, pero no cualquier democracia directa.

Aquí lo que vamos a ver y les voy a subrayar, muy brevemente, son las dificultades, una de las dificultades asociadas con los usos de la democracia directa. En primera instancia, un régimen representativo, y esto es un esquema súper simplificado: tenemos la legislatura "L" que puede mantener el *status quo*, o sea, no legislar o legislar sobre algo. El Ejecutivo tiene dos posibilidades: acepta el proyecto de ley o veta el proyecto de ley, esto, siendo muy crudo y muy rápido. Si veta el proyecto de ley, este veto puede ser levantado por ustedes. Si el Legislativo puede levantar el veto, el Ejecutivo no tiene otra solución que aceptar lo que dice la Asamblea, pero si no, nos quedamos en *status quo*.

¿Qué pasa con la democracia directa? Con la democracia directa la toma de decisiones se complejiza notablemente, porque estamos involucrando a nuevos actores que tienen la capacidad de frenar

o acelerar leyes. Es decir, pueden frenar, derogar y tirar una ley abajo que ustedes aprobaron por más que ustedes la consideren fantástica y maravillosa por el bien de la República. La ciudadanía puede, a veces, decir que no o puede, justamente en un tema que ustedes consideran sagrado o intocable, decir: "No, esto lo tenemos que decidir en las urnas".

Como ven, lo anterior involucra costos de tiempo, de recursos humanos, incluso costos económicos, y no por eso me malinterpreten, no estoy diciendo "no" a la democracia directa, sino que estoy diciendo que sean conscientes de que un proyecto de instituciones, de articular mecanismos de democracia directa viene de la mano con costos, siempre.

Dentro de la literatura sobre la democracia directa existen aprehensiones recurrentes, miedos, si quieren llamarlos. Por un lado, a veces, tenemos miedo de que seamos sometidos a la tiranía de las mayorías, la mitad más uno decidió algo, y no tengo vuelta atrás o que tengamos decisiones cíclicas, que un día decidamos, al otro día nos arrepintamos, decidamos b, volvamos a "a, c, b, a", y así, sistemáticamente.

El rol del dinero y de los medios de comunicación masivos son fundamentales. Por supuesto, uno podría pensar también que cuando tenemos estos mecanismos de democracia directa, lo único que vamos a ver es una Asamblea esgri-

miendo y adelantando políticas populistas, porque saben que si hacen una ley que asusta o que constriñe al ciudadano, el ciudadano nos va a voltear esta iniciativa a través de un referéndum o nos va a meter una iniciativa popular y, consecuentemente, lo único que van a hacer es gobernar para la mayoría, tengan o no tengan razón, estén o no estén convencidos, erosión del poder de la autoridad electa, porque en última instancia, el ciudadano se convierte en colegislador de ustedes.

La inseguridad jurídica: por ejemplo, en el año 1991, el gobierno del Partido Nacional en la República Oriental del Uruguay pasó una ley en el Parlamento, en las dos Cámaras, con amplias mayorías que privatizaba y tercerizaba la enorme cantidad de monopolios estatales de la República, los sindicatos de estas empresas públicas, particularmente de las telecomunicaciones, electricidad, consiguieron el 25 % del padrón electoral en firmas que fueron cotejadas y avaladas por la Corte Electoral, que se llama a un referéndum contra la ley de privatizaciones y el gobierno perdió con un 80%. Consecuentemente, si ustedes viajan a Montevideo mañana, prenden la luz, es un monopolio estatal el que está atrás, si llaman por teléfono, es un monopolio estatal el que está atrás.

Así, son ejemplos, la inmensidad de casos que se podrían mencionar de referéndum que van contra leyes e iniciati-

vas populares sobre temas que el legislador no altera. Sin embargo, habiendo dicho lo anterior, no quiero darles un panorama muy negro, porque por algo las democracias avanzadas siguen avanzando en este juego de la democracia directa. Bien diseñada, la democracia directa es un arma fantástica para la calidad de la democracia. Pero hay secretos, por ejemplo, el propio diseño de los mecanismos de democracia directa es fundamental en cuanto, por ejemplo, al peaje de entrada que tenemos que pagar en términos de firmas para una iniciativa popular: un referéndum. Es muy distinto cuando se requiere el 25% del electorado como en Uruguay, a que cuando se requiere el 2% del electorado como en Suiza. Evidentemente, en un lado, la democracia directa no es un arma de los débiles, hay que ser muy fuerte para conseguir uno de cada cuatro ciudadanos uruguayos firmando una propuesta. En cambio, en el otro lado, en Suiza, con el 2% sí le estamos abriendo las puertas a pequeños grupos a activar estos recursos.

¿Quién redacta la pregunta? Yo estaba leyendo hoy en el diario que me dejaron en la puerta del hotel, que se planea aquí que sea el Poder Ejecutivo. ¿Y ustedes? En última instancia, cuando nos fijamos en otros países, en estos que les mencionaba, Suiza, Italia, Uruguay, ni el legislador ni el Poder Ejecutivo es el que redacta la pregunta, sino el Tribunal o la Autoridad Electoral que, supuestamente,

es el foro de expertos y capaz de consensuar una pregunta que no esté sesgada. ¿Quién financia la campaña? ¿Cómo hacemos para que en una campaña justa, el ciudadano simple y mortal reciba las razones? ¿Por qué debería votar sí a las razones? ¿Por qué debería votar no? Y que piense y reflexione, como un buen republicano, qué le conviene hacer. ¿Eso lo hará el Tribunal Electoral repartiendo boletines a cada uno de los ciudadanos panameños? ¿Quedará en manos de los propios promotores? ¿Cada *lobby* a favor o en contra, se encargará de buscar los recursos? ¿Cuándo se someterá a la consulta? ¿Simultáneamente con la próxima elección nacional, por ejemplo? Fantástico.

Si lo hacemos con la próxima elección nacional, estaríamos ahorrando un montón de dinero y de recursos humanos y económicos, porque no tenemos que movilizar las cinco mil, seis mil mesas de votación con los observadores, contar votos, feriados, “matamos dos pájaros de un tiro”. Pero, ¿cuál es el problema con esta solución? Es que si hacemos esto, presidencializamos la consulta, y la gente no necesariamente va a estar respondiendo a la pregunta en sí misma, sino que va a estar respondiendo a la consulta popular en función de cuál fue su voto en el ámbito legislativo y ejecutivo. Consecuentemente, la pregunta empieza a carecer del valor que es necesario. Es importante que seamos conscientes de que las reglas tienen que ser consensua-

das, tienen que ser finas y no dejar vacíos legales ni vacíos para la interpretación.

Le comentaba al Presidente de la Asamblea el caso de Bolivia en el año 2004, con el famoso referéndum del gas, en el que la segunda pregunta consultaba sobre la carga impositiva que se le iba a poner a las empresas extractoras de gas. Era tan ambigua la pregunta que dejaba lugar a interpretaciones variopintas, en las que el Partido MAS, de Evo Morales, decía que tenía que ser más del 50% de aumento impositivo. El partido de “Tuto” Quiroga decía que tenía que ser de menos de un 10%. ¿Por qué? Porque dejaba, en la pregunta, aberturas muy gruesas en cuanto a la interpretación: hay que ser muy cuidadoso con eso.

En fin, otro tema son las exenciones temáticas. En algunos lugares no se puede tocar tema impositivo. Por ejemplo, en Uruguay no podemos votar sobre temas impositivos, no podemos bajarnos los impuestos. En Suiza, no se puede ir, obviamente, contra la Ley internacional. En Uruguay tampoco se puede ir contra la Constitución.

Por ejemplo, otro tema que me llamó la atención, esta mañana, es la idea de un Poder Ejecutivo que pueda llamar al pueblo sobre la pena de muerte. Bueno, quizá, eso es inconstitucional, no recuerdo muy bien la Constitución panameña para serles franco, pero me da la impresión de que no se permite la

pena de muerte en la Constitución, y en caso de hacer una consulta, y como dijimos, hay dos posibilidades: vinculante o consultivo. Si es vinculante, ¿qué pasa si la mayoría de la población dice sí a la pena de muerte? ¿Van a aceptar que Panamá quede paradita sola al lado de Irán y China como uno de los países en el mundo que mata a presuntos criminales, o si la mayoría de la población dice sí a la pena de muerte y después el gobierno dice: "No, mejor no". Eso es dispararse en los pies, porque puede ser una autojugada, es un bumerán con el que hay que tener mucho cuidado. No estoy diciendo no a la democracia directa, sino simplemente estoy poniendo algunos puntos de reflexión para que mediten, por un momento, lo que he percibido en Panamá, que es importante reflexionar sobre el tema.

En América Latina, desde el año 78 hasta fines del 2009, en la mayoría de los países ha habido consultas. Pero las iniciativas populares y los referéndum, esos institutos que emanan de la ciudadanía, vemos que están concentrados particularmente en Uruguay y un par de casos en Bolivia y en Colombia. En el resto de los países de América Latina no ha existido la posibilidad. ¿Qué es lo interesante acá? No es cómo se distribuyen solamente los recursos, sino que habla del promedio de aceptación de los recursos. Si ustedes se fijan bien, los plebiscitos obligatorios, aquellos de reforma constitucional que, por ley tenemos que hacer,

son aprobados en menos de un 50%. Incluso, aquellos plebiscitos que emanan del poder Ejecutivo, por sí solo, tienen una tasa de aprobación de menos del 60%.

Entonces, uno podría pensar si los gobiernos tienen este recurso y lo usan y pierden más del 40% de las veces, ¿qué hicieron? ¿Un mal cálculo o simplemente no tenían una opinión formada y estratégicamente usaron mal el recurso?

En el voto consultivo los equilibrios son muy importantes. En América Latina, hablando desde la óptica de la generalidad, si estamos hablando del poder legislativo, el primero, el organismo más poderoso, usualmente es el poder Ejecutivo. Las Asambleas, los Parlamentos, los Congresos, como sea que los llamemos, tienen un rol fiscalizador, corrector, a veces un poco más proactivo, pero no mucho más que eso y, por último, evidentemente, los ciudadanos.

Estamos de acuerdo con que una democracia, para que funcione bien, debe tener equilibrios razonables. No se le debería conferir más poder directo al Ejecutivo, de forma unilateral, sino que deberíamos considerar al Poder Legislativo y más que nada a la ciudadanía. De hecho, la ciudadanía, de vuelta, adquiere un valor fundamental y, si es así, tenemos que pensar en respondernos a estas preguntas: ¿estamos dispuestos a que nuestros peores adversarios políticos nos

ganen en temas que nos parecen fundamentales? Por ejemplo, en California, se acaba de votar sobre el matrimonio gay, el año pasado; o derechos reproductivos, en Italia, en el año 2005. ¿Estamos dispuestos a que se descarrilen proyectos de ley aprobados por la Asamblea? Como las privatizaciones en Uruguay del año 92 o la indexación de las pensiones, también del Uruguay, del año 94, cuando el Congreso del Parlamento Uruguayo decía: no hagan eso, y la ciudadanía lo hizo igual. ¿Estamos dispuestos a que se incluyan en la agenda y a decisión pública, temas que nos parecen intocables: aborto, por ejemplo, pena de muerte, autonomías? Ustedes saben que este fenómeno de las iniciativas populares también produjo el arma colateral, la externalidad de regiones enteras de Bolivia, Departamento de Santa Cruz, del Beni, de Pando, que votaron en plebiscitos, en iniciativas populares, no reconocidas por la autoridad electoral y que se autodeclaraban autónomos en el contexto de la República y ahí Evo Morales tuvo una situación muy complicada. ¿Cómo resolver eso?

Cuando se han usado mecanismos de voto consultivo, créanme que tiene un aire a placebo. A placebo democrático. Asumamos esta situación: un país dice: "Preguntémosle a la ciudadanía si está de acuerdo con la pena de muerte: un voto consultivo". El 90% de la población, al día que se vota, aprueba la pena de muerte, el gobierno tiene que legislar. ¿Qué hace el gobierno? No, la pena de muerte no.

Porque estaríamos violentando los tratados internacionales, la propia Constitución, mejor no. ¿Qué va a hacer ese 90% de la gente, de la ciudadanía que le dio luz verde al gobierno diciendo: queremos que legislen sobre esto. Por el contrario, más que voto consultivo, yo recomiendo, personalmente, hacer una muy buena encuesta de opinión pública, mucho más barato, mucho más eficiente, mucho más rápido y no nos comprometemos con ese 90% que dice sí a la pena de muerte.

Aquí la clave es la autoridad electoral. Las autoridades electorales son fundamentales porque deben cumplir un rol fundamental a la hora de redactar, calendarizar y operacionalizar cualquier instrumento de democracia directa. Pero más importante aun, yo les pregunto cuál es la motivación que está detrás de la inclusión de los mecanismos de la democracia directa, porque esta motivación determina su impacto, determina su diseño, y el diseño determina su uso, y si su uso no guarda relación con la motivación original, nos estamos disparando en los pies, otra vez. La pregunta es, ¿estamos dispuestos a correr estos riesgos? Habiendo dicho todo esto, y poniendo los puntos sobre las íes y los signos de exclamación: cuidado, cuidado, cuidado.

Como buen uruguayo, yo creo en esto. Los mecanismos de democracia directa empujan a una mejor sincronización entre las elites políticas, léase, ustedes y nosotros, ciudadanos. Porque, cuando

nosotros promovemos algo, ciudadanos, incluso, cuando la autoridad promueve algo, nos estamos forzando a declarar, públicamente, nuestras opiniones, estamos abriendo la mesa de la discusión y las mesas de las discusiones generan más democracia, siempre que sepamos hacerlo dentro de los conductos humanos y civilizados. Generamos mayor identificabilidad política, porque, qué opina usted sobre la pena de muerte, le van a preguntar en sus distritos. Y, bueno, yo creo que no, yo creo que sí, y uno va a tener que justificar y el ciudadano va a saber y lo va a castigar o premiar en función a la postura que usted tiene. Y es razonable y esperable que sea así.

También sirven como una gran válvula de escape a una presión política, por ejemplo, las privatizaciones que les mencionaba en Uruguay. Aquí el énfasis no está puesto en el resultado de la democracia directa, sino en el proceso. Pero, habiendo dicho todo esto, yo creo que la

combinación de una buena democracia directa con una democracia representativa es notablemente superior a la ausencia de democracia directa con democracia representativa y aun, mucho más, a la combinación de una mala democracia directa con democracia representativa.

En última instancia, hay que ponerse, cuando uno diseña, en el lado del otro, porque algunos de ustedes pertenecen a la coalición de gobierno, otros son oposición, pero quién sabe, quizá, de aquí a siete años se dé vuelta, y los que están en el gobierno, si quieren avanzar en su agenda cortita e interesada, cosa que es muy razonable, porque eso es lo que hacemos nosotros, los políticos, y los ciudadanos en general, piensen que puede volverles. Entonces, pónganse del lado del partido más pequeño o del partido que es su adversario más fuerte y piensen en ese partido como autoridad y cómo van a reaccionar.