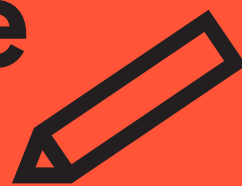


Democracia directa ¿en qué consiste y en qué contribuye?



Opinión Experta

Rodrigo Espinoza Troncoso
Universidad Diego Portales

contexto+

Resumen

El agotamiento de la democracia representativa lleva a pensar en nuevos instrumentos para modernizarla. Bajo dicha premisa, la democracia directa constituye una oportunidad para ampliar el rol del ciudadano más allá de un mero emisor del voto. En la presente minuta se distingue el concepto de democracia directa, mecanismos contenidos en nuestra Constitución y experiencias internacionales. A modo de conclusión, la democracia directa permite resolver los conflictos que no pueden ser resueltos mediante los canales de representación habituales.



Palabras Clave:
Democracia
directa, iniciativa
ciudadana,
referendos,
conflicto

Introducción

Hoy en día la democracia representativa se encuentra en medio de una importante crisis de legitimidad. Existe una mayor desafección con su funcionamiento y una crisis de confianza generalizada a nivel latinoamericano hacia las instituciones representativas, tales como la presidencia, el Poder Legislativo y especialmente los partidos políticos. Todo ello marcado en un contexto de casos de corrupción, la propagación de noticias falsas y la desconexión de los partidos políticos con el electorado.

Nuestro país no escapa a dicha lógica. La última encuesta del Centro de Estudios Públicos para el mes de diciembre de 2019 muestra que la aprobación gubernamental es de un 5%. Asimismo, un 6% cree que la democracia funciona bien o muy bien, mientras que la confianza en el congreso y los partidos políticos tienen un 3% y 2% respectivamente, siendo el nivel más bajo desde el retorno a la democracia.

Ante estos antecedentes, se observa que existe apatía y sentimientos negativos hacia la democracia representativa en Chile. En base a estos datos, no es de extrañar el alto nivel de apoyo que tuvo la opción apruebo en el pasado plebiscito del 25 de octubre de 2020. El proceso constituyente sin dudas abre la puerta para pensar en alternativas para modernizar nuestra democracia, extendiendo el rol del ciudadano más allá de un mero emisor del voto, sino también como un sujeto incidente y participe en el diseño de políticas públicas y de reformas constitucionales, siendo la democracia directa la alternativa natural para reforzar las vías de la democracia representativa.

La presente minuta tiene como propósito explorar la democracia directa. Para ello se abordará su definición, mecanismos a nivel general, mecanismos existentes en la actual Constitución, la experiencia en otros países y sus posibilidades para una nueva Carta Fundamental. A modo general, se argumenta que la democracia directa puede servir como una válvula de escape para canalizar los conflictos que no pueden ser resueltos mediante los mecanismos de la democracia representativa. La experiencia comparada muestra que estos mecanismos han ayudado a mitigar el conflicto político y social, lo que es contrario a la experiencia de nuestro país, en la que la falta de respuesta a las demandas sociales terminó en episodios de manifestaciones violentas y no violentas, sumado a un espiral de violencia estatal. No obstante, es preciso señalar que la democracia directa refuerza a la democracia representativa mas no la reemplaza, ya que esto último nos puede llevar a atravesar la línea que separa la democracia del autoritarismo.

¿Qué es la democracia directa?



Para entender qué es la democracia directa (en adelante DD), es importante establecer el paralelismo con la democracia representativa. La democracia representativa (o electoral), está basada en la competencia electoral periódica y transparente bajo condiciones de pluralismo político, libertad de expresión, de asociación, sufragio universal y existencia de medios alternativos de información (Dahl, 1971). Este tipo de democracia se caracteriza porque la ciudadanía escoge a sus representantes y estos deben proveer a su electorado los bienes públicos prometidos en el periodo de campaña.

Paralelamente, la DD no se basa en la elección de representantes, sino más bien, es la ciudadanía la que debe manifestarse mediante la emisión del voto acerca de un asunto particular bajo condiciones de voto universal y secreto (Altman, 2011 y 2019). Un claro ejemplo es el referendo realizado el pasado mes de octubre en Nueva Zelanda. Ahí, la ciudadanía debió manifestar su apoyo o rechazo a dos propuestas: la legalización de la eutanasia voluntaria y de la marihuana. La primera fue aprobada, mientras que la segunda fue rechazada¹, siendo sus resultados vinculantes².

La DD cuenta con múltiples mecanismos, siendo los principales los referendos obligatorios de reforma constitucional, plebiscitos consultivos (vinculantes y no vinculantes), la iniciativa popular de ley/reforma constitucional e iniciativa consultiva (Altman, 2011)³.

1. <https://www.france24.com/es/asia-pac%C3%ADfico/20201030-nueva-zelanda-eutanasia-referendo-cannabis>
2. Se debe acatar obligatoriamente lo que la mayoría de la ciudadanía decide.
3. También existe la revocatoria de mandato en la que el electorado puede reunir firmas para iniciar un proceso de destitución de una autoridad democráticamente electa de manera anticipada.

El referendo obligatorio de reforma constitucional consiste en que parte del proceso de reforma a la Constitución requiere de la aprobación ciudadana. Si el electorado rechaza la reforma, se mantiene el status quo. Los plebiscitos consultivos son emanados por la autoridad, quienes consultan al electorado sobre una materia particular, pudiendo su resultado ser no vinculante ya que es solo para testear la postura del electorado. Finalmente, la iniciativa ciudadana permite mediante la recolección de un número establecido de firmas, proponer una ley o una reforma a la Constitución, la que en distintos casos requiere o no la aprobación del Poder Legislativo.

Democracia directa en la actual Constitución



La Constitución de 1980 posee limitados mecanismos de DD. La iniciativa ciudadana es inexistente, tanto para proponer leyes como reformas constitucionales, siendo los únicos actores proactivos en esta materia el Ejecutivo y el Congreso. Tampoco existe el referendo obligatorio para la aprobación de reformas, ya que de acuerdo al Capítulo XV de la Carta Fundamental, solo basta la aprobación parlamentaria, sea de dos quintos o dos tercios en ambas cámaras más la presidencia para introducir una reforma.

En efecto, nuestra Constitución en su Artículo 128 indica que el Ejecutivo tiene la facultad exclusiva para convocar a plebiscito cuando este “rechazare

totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara”. En este caso, de materializarse la insistencia, la presidencia tiene dos caminos: la promulgación de un proyecto de ley o reforma constitucional o convocar al plebiscito.

Como se observa, la Constitución actual tiene limitados mecanismos de DD, estando completamente ausente los referendos obligatorios de reforma constitucional y la iniciativa ciudadana de ley y/o de reforma a la Constitución. De esto se desprende que el ordenamiento jurídico solo está enfocado en los mecanismos de democracia representativa. Esto se ve reflejado en el Artículo 5, el que señala “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece”. Esto es bastante limitado si se compara a otras constituciones, como por ejemplo la de Bolivia, la que en su Artículo 241 establece: “El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas”, dedicando además un capítulo completo (VI) a la participación y control social. Su Artículo 11 establece que la democracia se ejerce de manera directa, además de su forma representativa y comunitaria.

En Ecuador, la situación es similar. La Constitución del año 2008 establece: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”. También, en su Artículo 95 explicita “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia represen-

tativa, directa y comunitaria”, muy similar a lo que sucede en Bolivia, reconociéndose múltiples mecanismos.

Adicionalmente, Uruguay en su Constitución también identifica diversos mecanismos de participación: “La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum”.

Mecanismos de democracia directa en perspectiva comparada



El denominado “Nuevo constitucionalismo latinoamericano”, tendencia que inicia a partir de la Constitución de Colombia de 1991, pone énfasis en los derechos humanos, derechos medioambientales y también en la participación ciudadana mediante la DD (Nolte y Schilling-Vacaflor, 2012), abriéndose teóricamente la denominada “sala de máquinas de la Constitución” a la ciudadanía (Gargarella, 2013). Sin embargo, la introducción de mecanismos de DD no es algo que sea considerado como una novedad a partir de la década de los 90. En rigor, el país pionero en la adopción de estos mecanismos en la región es Uruguay, arrastrando una larga tradición en cuanto a la importación del modelo suizo de democracia (Altman, 2008; Lissidini, 1998).

Para efectos de la presente discusión, me enfocare en los siguientes mecanismos: (a) iniciativa ciudadana de ley; (b) iniciativa ciudadana de reforma constitucional y (c) referendos obligatorios de reforma constitucional.

A nivel comparativo, no son pocos los países a nivel regional que cuentan con la existencia de la iniciativa ciudadana de ley, destacando casos como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, cuando esta iniciativa se reduce a la reforma constitucional, encontramos a estos mismos países, excepto Argentina y Brasil. Costa Rica también es otro caso en el que la Constitución habilita a la ciudadanía para recolectar firmas y proponer reformas.

Pese a la existencia del mecanismo, es importante tomar en consideración las barreras a sortear. En el caso de la iniciativa ciudadana de ley, estas deben contar con el apoyo del Congreso. Por ende, si al legislador no le parece razonable aprobar o simplemente no desea discutirlo, la iniciativa puede quedar archivada y no debatirse por un periodo indefinido de tiempo, por lo que este mecanismo puede en algunos casos generar frustración en el electorado, ya que, a pesar de los esfuerzos, no hay un mandato que obligue a su discusión y resolución.

La iniciativa ciudadana de reforma constitucional es otro importante mecanismo. Sin embargo, este tiene múltiples cauces dependiendo del país. Por ejemplo, en Perú, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, e incluso en Suiza, si es que la ciudadanía quiere modificar la Constitución, no solo basta con la recolección de firmas, sino que además se debe superar la aprobación parlamentaria mediante la mayoría absoluta o a través quórum supramayoritarios de dos tercios (como en el caso de Guatemala). El proceso

en estos casos no concluye ahí, sino que además debe superarse un referendo aprobatorio obligatorio para que la iniciativa llegue a formar parte de la Constitución. En México, el proceso de enmienda mediante iniciativa ciudadana es mucho más exigente, ya que además de la recolección de firmas y la aprobación parlamentaria, si bien, no es necesario un referendo, en su ausencia, la iniciativa debe contar con la aprobación de la mayoría de los Estados.

Una alternativa interesante es la contenida en la Constitución de Uruguay. La iniciativa ciudadana de enmienda debe contar con el respaldo de un 10% de las firmas del electorado a nivel nacional. La gran diferencia con las constituciones mencionadas, es que en el caso uruguayo, este mecanismo no necesita de la aprobación del legislador, sino que pasa directamente a la fase de referendo, cuyo requisito de aprobación es la mayoría de los votos válidamente emitidos y una participación mínima de un 30% del padrón electoral. Por ende, para la ciudadanía, el proceso de enmienda es más flexible si se compara a otros casos regionales e incluso a Suiza. De hecho, la última reforma a la Constitución de Uruguay (2004) que nacionalizó el agua, fue iniciada mediante la recolección de firmas.

Finalmente queda mencionar el referendo obligatorio, el cual habitualmente se inicia en medio de un proceso de reforma constitucional. Este procedimiento es bastante estándar, estando presente en países como Austria, Bolivia, Canadá, Colombia⁴, Corea del Sur, Dinamarca, Ecuador, Suiza y Uruguay, por mencionar algunos casos.

Existe cierta controversia sobre la existencia de referendos obligatorios de reforma constitucional, ya que teóricamente se señala que mejora la participación e incluye a la ciudadanía en el pro-

4. Para reformar ciertos capítulos de la Constitución.

ceso de reforma, dando más legitimidad al proceso. Por otra parte, se puede señalar que este mecanismo dota de mayor rigidez al proceso de enmienda, haciéndolo más difícil, sumado a que se puede prestar para la manipulación por parte de líderes autócratas. El referendo de 2020 en Rusia habilitó a Vladimir Putin para ser nuevamente electo durante dos periodos más, mientras que, en Turquía, el referendo de 2017 incrementó considerablemente los poderes constitucionales de Recep Tayyip Erdoğan. No obstante, ambos países son regímenes autoritarios, por lo que las condiciones de régimen político sobre las que se implementa el mecanismo son fundamentales.

Democracia directa y conflicto social

La experiencia comparada latinoamericana señala que la DD, más que un instrumento al servicio de los autócratas, en realidad ha servido para resolver conflictos políticos y sociales por la vía institucional. Por ejemplo, previo a los cambios constitucionales que antecedieron al giro a la izquierda en América Latina a partir de finales de la década del 90, estuvo antecedido por intensas y violentas jornadas de protesta, tanto en Venezuela, Bolivia y Ecuador, mientras que, en Uruguay, la existencia de mecanismos de DD han permitido destrabar el conflicto mediante las urnas (Lissidini, 2015). De hecho, en Uruguay, la DD ha facilitado el trabajo mancomunado entre partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil (Altman, 2002).

Nuestro país no escapa a dicha lógica. El estallido social de 2019 estuvo marcado por jornadas de protesta violenta como no violenta, sumado a graves violaciones a los derechos humanos, tal y cómo lo reporta Human Rights Watch. La falta de mecanismos institucionales para resolver los conflictos más allá de la emisión del voto para la selección de representantes muestra el agotamiento de la Constitución de 1980 en cuanto a poner énfasis únicamente en la democracia representativa. Por ese motivo, es fundamental pensar en la introducción de diversos mecanismos de DD, con el objeto de volver a nuestra democracia electoral en una democracia más participativa y que las demandas sociales no sean solo expresadas y resueltas una vez cada cuatro años en elecciones presidenciales si es que se mantiene dicho sistema. Pese a esto, debemos pensar en la DD como un mecanismo para reforzar a la democracia representativa, mas no en su reemplazo, ya que dicha premisa puede conducirnos a un desenlace autoritario. Toda democracia que desea ser participativa, como mínimo, debe mantener su estatus de representativa, de lo contrario, sin representación no hay democracia.

Conclusiones

La crisis de legitimidad de las instituciones y el estallido social de 2019 abrieron las puertas a un plebiscito que ha dado inicio a un proceso constituyente. Esta es una oportunidad histórica para pensar en nuevos arreglos institucionales. Bajo dicha dinámica, la DD es un tópico fundamental, sobre todo ante el agotamiento de la democracia representativa, sistema que requiere de un revulsivo que la modernice. En ese aspecto, la posibilidad de iniciativas ciudadanas de ley, de reforma constitucional, referendos y plebiscitos, pueden constituirse en cauces que permitan destrabar el conflicto político y social por la vía institucional. A nivel latinoamericano, estos mecanismos son bastante estándar y la experiencia comparada señala que efectivamente encauzan en conflicto por medio de la

institucionalidad. Si bien, la presencia de estos mecanismos podría abrir lo que se denomina como la “sala de máquinas de la Constitución” a la ciudadanía, estos esfuerzos podrían ser insuficientes si mantenemos el hiperpresidencialismo como opción por defecto, ya que el poder político seguiría concentrándose en una única figura. Para dicho propósito, el debate constitucional sobre democracia directa debe ser complementado con una discusión seria y profunda sobre la distribución del poder, especialmente pensando en un nuevo régimen de gobierno, ya que el hiperpresidencialismo per se, puede generar que los mecanismos discutidos en la presente minuta sean más bien para dar una apariencia de legitimidad en lugar de crear una real redistribución de la balanza de poder.



Bibliografía:

Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.

Altman, David. 2008. "Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results". *Swiss Political Science Review* 14(3): 483-520.

Altman, David. 2002. "Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on governments or political loyalties?". *Electoral Studies* 21: 617-630.

Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press.

Gargarella, Roberto. 2013. *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*. New York: Oxford University Press.

Lissidini, Alicia. 2015. "Paradojas de la Participación en América Latina ¿Puede la Democracia Directa Institucionalizar la Protesta?". En Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (eds.), *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y Participativa en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México: 71-105.

Lissidini, Alicia. 1998. "Una Mirada Crítica a la Democracia Directa: Origen y las Prácticas de los Plebiscitos en Uruguay". *Perfiles Latinoamericanos* 12: 169-200.

Nolte, Detlef y Almut Schilling-Vacaflor (eds). 2012. *New Constitutionalism y Latin América: Promises and Practices*. New York: Routledge.