

Los Nuevos Desafíos

David Altman*

Quiero agradecer la invitación y muy especialmente a Jaime Gatica por los esfuerzos de coordinación que ha hecho en este seminario.

Sabemos de las destacables fortalezas que tiene el sistema político chileno, de las cuales hemos venido hablando a lo largo del día. Sin embargo, es notorio que también posee ciertas características que son de especial preocupación y que llaman la atención por el poco énfasis que reciben. Me refiero a algunos aspectos que se relacionan con el llamado “déficit democrático”. A pesar de que nuestras democracias vinieron aparentemente para quedarse estamos inmersos en sistemas políticos con altísimos síntomas de desafección cívica. El “a mí no me importa”, “si igual hacen lo que quieren” o “no toman en cuenta los intereses de personas como yo” son frases que evidencian una baja en la representación política, la legitimidad del régimen e inclusive una eventual amenaza a la calidad de la democracia y su consolidación.

Antes de empezar a exponer mis ideas voy a hacer algunas breves salvedades de rigor. En primer lugar, no esperen de mí una solución para los problemas ya señalados. No existen las soluciones mágicas para lograr una democracia de alta intensidad o de alta calidad. Todas las configuraciones institucionales que podamos pensar son consecuencia de ecuaciones muy complejas y balances entre opciones antagónicas. Hay juegos de suma cero a nivel normativo y, obviamente, a nivel institucional. En segundo lugar, no voy a tocar temas que me parecen de crucial importancia y quizás más importantes que lo que voy a presentar hoy, como la reforma judicial, la reforma administrativa, políticas de género o distribución de riqueza. En esta oportunidad me voy a abocar a un aspecto netamente institucional. En tercer lugar, quiero mencionar una máxima que tenemos que tener en cuenta: si bien no existen arreglos institucionales neutrales, el *statu quo* implica una deliberada opción política. Es decir, que el mantener las cosas como están implica que queremos que se queden como están.

Dicho esto puedo comenzar mi exposición diciendo que Chile presenta grandes deficiencias en tres áreas institucionales que son muy preponderantes. A nivel de participación de la ciudadanía y representación política, mencionado ya por mis compañeros y a nivel de *accountability* vertical y a nivel de *accountability* horizontal. Dentro de cada una de estas áreas existen muchos temas de los cuales podríamos hacer seminarios enteros. Por ejemplo, dentro de la responsabilidad vertical la literatura reconoce temas como la participación cívica como un aspecto crucial;

* Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame y profesor del Instituto de Ciencia Política de la UC.

regulación de partidos políticos — de la que ya habló Patricio Zapata — ; financiamiento político; democracia al interior de los partidos y, el tema que obsesiona a los chilenos, que es el balance entre los poderes del Estado y otros tópicos como la censura ministerial (elemento que, a diferencia de muchos otros países latinoamericanos, en Chile no existe). Si bien sobre cada uno de estos puntos podríamos completar varias bibliotecas, hoy me voy a centrar exclusivamente en un aspecto crucial: la participación cívica en asuntos de su competencia.

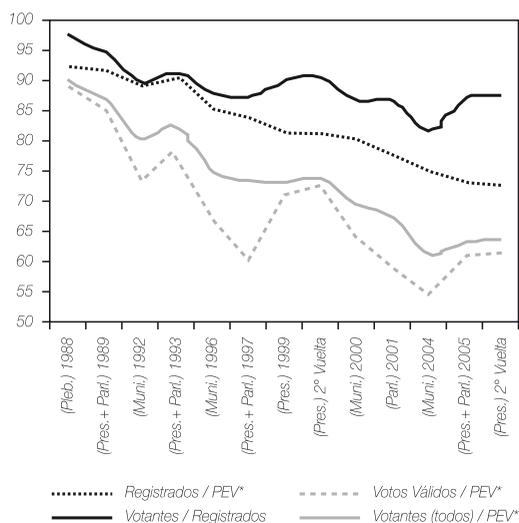
Para contextualizar el tema, quisiera señalar tres cosas. Lo primero es que desde 1988 en adelante, la participación electoral en Chile ha ido decreciendo de forma estadísticamente significativa. Se podría argumentar que esto es producto de la

“normalización” política que se ha producido desde la transición o inclusive de un fenómeno global. Sin embargo, democracias “normalizadas” y con sus transiciones completas tienen niveles de participación notoriamente superiores al chileno, al mismo tiempo que las democracias más maduras tienen niveles de participación, que si bien han bajado levemente en los últimos años, no lo han hecho en la magnitud de nuestro caso (ver gráfico 1).

Dentro del ámbito de la participación podríamos pensar que si los votantes respecto de los inscritos son más del ochenta por ciento, la situación está muy bien. Sin embargo, si enfrentamos los votos válidos con la población adulta en edad de votar, la situación se ve bastante más complicada. El decrecimiento del voto en Chile, tomando en cuenta la población adulta en edad de votar, va “en picada” y, parafraseando a Claudio Fuentes, el Congreso estaría representando a poco más de la mitad de la población adulta en edad de votar.

Gráfico 1

Participación electoral en Chile: 1988-2006



En segundo lugar, llama la atención que de acuerdo a datos preliminares del *Latin American Public Opinion Project*, que está centrado en la Universidad de Vanderbilt y que el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica está llevando adelante, pues es su depositario en América Latina, Chile es aparentemente uno de los países de América Latina con menor índice de asociatividad en el continente. Esto es muy preocupante en un país donde el Estado ha dejado una amplia arena de gestión a la órbita de la sociedad civil.

En tercer lugar, sabemos que las instituciones políticas rinden examen especialmente en tiempos de crisis graves y situaciones de estrés. En este

punto, más que hechos quiero hacer preguntas. Aquí les quiero enseñar una matriz de datos muy elocuente que muestra tres países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) y sus cambios de crecimiento económico en dólares per cápita. Con solo mirarlo ustedes se pueden darse cuenta de lo que estoy hablando (ver tabla 1) .

Tabla 1
Cambio GDP per cápita

	Argentina	Uruguay	Chile
1999	3,85	4,54	3,23
2000	-3,39	-2,85	-0,76
2001	-0,79	-1,44	4,49
2002	-4,41	-3,39	3,38
2003	-10,89	-11,03	2,18

La comparación entre Argentina y Uruguay es de manual, puesto que son dos países que comparten mucho más que su acento. Ambos enfrentaron la más difícil crisis económica de su historia disparada por la devaluación del Real brasilero en enero de 1999. Tanto así que muchos estiman que fue más profunda que la crisis del 29. Sin embargo, ambos países respondieron de forma radicalmente distinta frente a este problema.

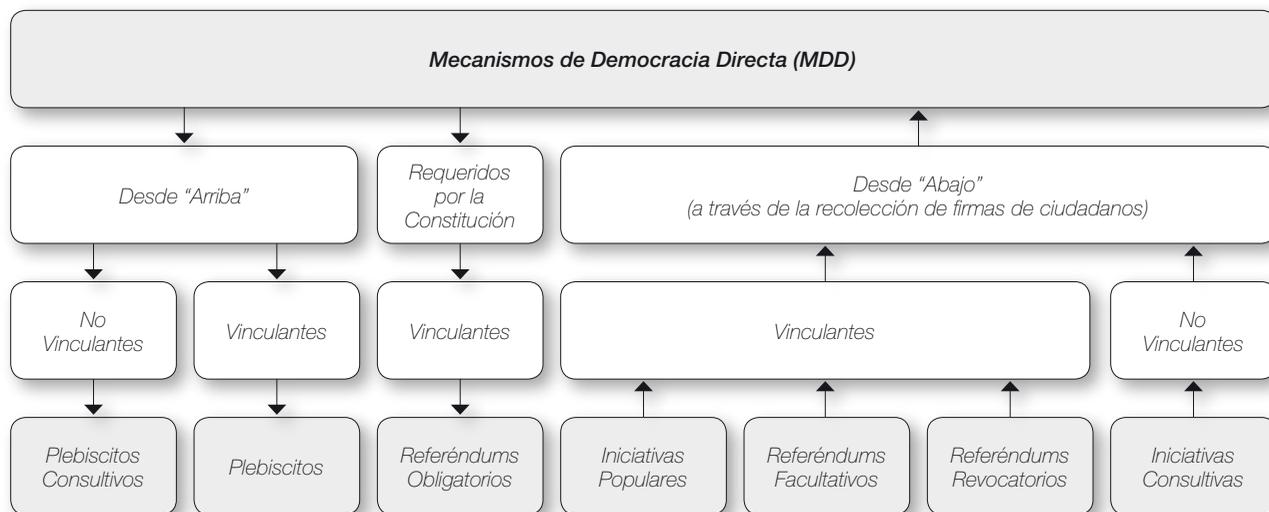
Ahora quisiera plantearles tres interrogantes y pedirles que sean sinceros en sus respuestas: ¿Alguien puede afirmar que Chile *nunca* enfrentará una crisis de semejantes proporciones a la de sus vecinos? Dudo que haya alguien que se anime o arriesgue a afirmar una respuesta. Tomando esos mismos datos en cuenta ¿Se encuentra la democracia chilena preparada para un shock de esta magnitud y para contener la frustración y angustia de la población? Basta con recordar los titulares de los diarios allá por el 2000 cuando en Chile el producto cayó en apenas 0,7%; o simplemente hacer memoria sobre lo que decían los periódicos el año pasado cuando el país creció dos décimas menos de lo previsto. En una sociedad como la chilena, que da síntomas de una altísima bipolaridad, ¿a quién se parecería más Chile frente a una crisis semejante, a Argentina o a Uruguay? Existe un cierto consenso entre los economistas y politólogos uruguayos y argentinos en que las distintas salidas de la crisis estuvieron dadas por la “tonicidad del músculo democrático” que diferencia a ambos países. Esto es, la fortaleza de los partidos e instituciones políticas, lo que sirve como un llamado de atención o un recordatorio de que no estamos “vacunados” contra las crisis.

Volviendo a Chile, existe una suerte de acuerdo acerca de cuáles son las deficiencias que presenta la democracia chilena en estos tiempos. Tenemos acuerdos en el diagnóstico, pero evidentemente falta mucho camino para recorrer sobre cuál es la terapia más adecuada para el Chile contemporáneo. En muy pocas palabras podríamos señalar que vivimos el descreimiento en los partidos políticos, ladrillo fundante de cualquier democracia representativa y, por cierto, una animosidad del juego democrático en general.

Las soluciones que propongo pueden sonar extrañas, pero pienso sinceramente que una posible salida para fortalecer este músculo democrático es devolverle a la ciudadanía, en tanto actores proactivos y reactivos, su capacidad de controlar y decidir asuntos de su pertenencia. Por eso voy a proponer la creación de dos instituciones de democracia directa (MDD) en el marco de los referéndums e iniciativas populares.

Antes de comenzar y debido a la enorme falta de un léxico común, tengo que referirme a qué entiendo por democracia directa. Aquí me adscribo a las definiciones de corte continental. Concibo a los mecanismos de democracia directa como instituciones de decisión política por medio del sufragio directo y universal. Dicho de otra forma, son formas de decisión política en las urnas. En consecuencia ¿qué no es democracia directa? No son comisiones asesoras al Poder Ejecutivo de turno —como las que hemos visto este año— ni es el asambleísmo militante con banderas en las plazas públicas (como vemos en varios países de la región), ni tampoco es el presupuesto participativo tan en

Cuadro 1
Iniciativas por Estado de USA por quinquenio (1960-2005)



boga en algunas ciudades del continente (donde sobresale la experiencia de Porto Alegre en Brasil).

Es evidente que el mundo de la democracia directa no es muy conocido en Chile y por esa razón me tomé la libertad de presentarles una tipología para mostrarles la familia de los MDD, en la que básicamente existen tres grandes tipos: los de arriba, los de abajo y los requeridos por la Constitución.

Los MDD “desde arriba” son lo que la literatura entiende como la democracia plebiscitaria. A través de estos mecanismos el Presidente, el Congreso o ambos poderes llaman a la ciudadanía a decidir sobre una determinada cosa o a consultar una opinión. Este sistema no lo propongo, pues creo que la literatura tiene bastante evidencia que demuestra que podría ser dañino para la salud de la democracia en cuanto esquivada, por la voluntad de unos pocos, a las instituciones de carácter representativo.

Los MDD “desde abajo” usualmente funcionan a través de la recolección de firmas, con umbrales y exigencias que varían de país en país. Se dividen en tres básicamente, las iniciativas populares, que son el arma proactiva por excelencia para la ciudadanía (Hautala, Kaufmann y Wallis; 2002), a través de las cuales las personas pueden decidir acerca de algún asunto que el sistema político no hubiese decidido por sí solo; el *referéndum* facultativo, por el cual los ciudadanos pueden aprobar u oponerse a una determinada ley ya aprobada y el *referéndum* revocatorio, mecanismo que tampoco recomiendo en esta instancia.

El único MDD que existe en Chile y que está especificado en los artículos 128 y 129 de la Constitución es el *referéndum* obligatorio y solamente se puede aplicar bajo circunstancias muy específicas como, por ejemplo, que existiera una diferencia crucial de opiniones entre el Congreso y el Ejecutivo. Este MDD se acostumbra utilizar en la gran mayoría de las democracias contemporáneas cuando se hace una reforma constitucional, pues generalmente terminan siendo aprobadas o derogadas a través de un *referéndum* obligatorio.

Lo que yo propongo en esta instancia como una posible mejora al marco democrático son las iniciativas populares y los *referéndums* facultativos. Evidentemente, la discusión es muy profunda y hay importantes argumentos políticos y filosóficos a favor y en contra de estos mecanismos. Los detractores afirman que se establece un juego suma cero que no permite posibilidades de compensaciones o concesiones entre las dos partes. También argumentan que existe el riesgo de la tiranía de la mayoría sobre la minoría y, finalmente, dicen que los votantes podrían no ser lo suficientemente inteligentes o competentes para decidir sobre temas difíciles (ver Cunningham, 2002; Dahl, 1989; Phillips, 1991; Sartori, 1987 y Held, 1993). Entre los politólogos contemporáneos que más han abanderado con esta idea está Sartori.

Ciertamente que el mundo de la democracia directa es amplio y complejo. Existen diferencias substanciales entre distintos tipos de mecanismos y la evidencia nos lleva a concluir taxativamente que las iniciativas y los *referéndums* tienen que ser claramente distinguidos de los plebiscitos. “Estos últimos tienden a ser votos implementados desde arriba por un gobierno, sin el apoyo o influencia de los ciudadanos. Los plebiscitos no tienen nada que ver con las iniciativas o los *referéndums* y son usualmente usados por gobiernos que quieren obtener una legitimidad especial para sus políticas esquivando las leyes existentes y las reglas constitucionales” (Kaufmann y Waters, 2004: XIX).

Se ha argumentado que “la mera presencia de la democracia directa conlleva a las legislaturas a gobernar con mayor eficacia” (Lupia y Matsusaka, 2004: 463). Asimismo, estos mecanismos son entendidos como herramientas de educación cívica, dándole mayores oportunidades a la ciudadanía para participar, haciendo a los ciudadanos más virtuosos, cívicamente despiertos y, en un cierto sentido, más libres (Qvortrup, 1999).

La democracia directa “desde abajo” es una de las soluciones múltiples a este “problema de *accountability*” o responsabilidad, ya que puede permitir la inclusión de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, no solamente como un actor de veto, sino también como un miembro proactivo. Más aún e íntimamente relacionado, las últimas evidencias empíricas señalan que el imperio de la ley —o la corrupción— está directamente vinculado con la cantidad de actores de veto presentes en una sociedad. Cuanto mayor sea el número de actores de veto, menos posibilidades de escapar al imperio de la ley (Andrews y Montinola, 2004).

Es interesante observar que de las dieciocho democracias en América Latina las constituciones de once de ellas permiten la realización de iniciativas legislativas, siete permiten *referéndums* y tres *recalls*. Con 148 ocurrencias de MDD a nivel nacional en las Américas desde principio del siglo XX, solo veinte corresponden a casos “desde abajo” y únicamente en un 40% de los casos el deseo de los propulsores del mecanismo es avalado en las urnas. La pregunta es por qué y cómo.

En un contexto democrático estos MDD se pueden utilizar para amenazar al gobierno y forzar, en última instancia, a un cambio del *statu quo*. En tal caso, la evidencia del éxito de un potencial MDD es proporcionada por un cambio de política. Lógicamente, la ausencia de un MDD podría también significar una reacción positiva del gobierno hacia los temas que los organizadores de MDD proponen. Por lo tanto, su potencial presencia puede hacer innecesaria la realización de un MDD. Paradójicamente, la evidencia de la falla de la amenaza en la activación de un MDD se materializa por su presencia. En otras palabras, si se efectúa el MDD significa que como mecanismo de amenaza no funcionó.

A continuación (ver tabla 2) quisiera mostrarles un cuadro que grafica qué es lo que está pasando en el mundo. Específicamente, qué ocurre en los treinta países que más han utilizado MDD entre 1985 y 2005, ordenados por cantidad de MDD “desde abajo” a nivel nacional.

Tabla 2
Mecanismos de Democracia Directa utilizados entre 1985 y 2005

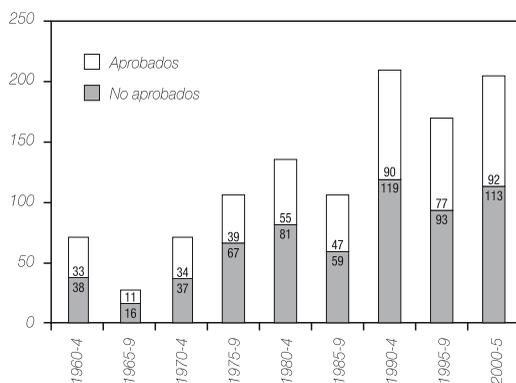
	País	Total	Desde abajo	Desde arriba
1	Suiza	200	133	67
2	Italia	54	49	5
3	Lituania	18	11	7
4	Uruguay	15	11	4
5	Hungría	9	7	2
6	Eslovaquia	9	5	4
7	Ucrania	6	4	2
8	Nueva Zelanda	8	3	5
9	Colombia	18	2	16
10	Eslovenia	9	2	7
11	Letonia	4	2	2
12	Bolivia	6	1	5
13	Venezuela	5	1	4
14	Ecuador	33	0	33
15	Irlanda	18	0	18
16	Belarús	12	0	12
17	Botswana	12	0	12
18	Azerbaiján	11	0	11
19	Polonia	9	0	9
20	Argelia	6	0	6
21	Australia	6	0	6
22	Egipto	6	0	6
23	Dinamarca	5	0	5
24	Francia	5	0	5
25	Guatemala	5	0	5
26	Níger	5	0	5
27	Federación Rusa	5	0	5
28	Armenia	4	0	4
29	Estonia	4	0	4
30	Marruecos	4	0	4

Existen varios países latinoamericanos que se sitúan muy arriba en la comparación en el uso de los MDD a nivel mundial. Uruguay, Colombia, Bolivia, Venezuela y Ecuador, entre otros, han experimentado fuertemente la democracia directa. Sin embargo, las diferencias son notables. Salvo por el caso uruguayo, el uso de los MDD ha estado fuertemente sesgado al uso de los MDD de corte plebiscitario. En la tabla 3 justamente se diferencian estos distintos usos en países en América Latina.

Tabla 3
Mecanismos de Democracia Directa utilizados en América Latina

	Total MDD	Total Instancias	MDD “desde arriba”	Instancias	MDD “desde abajo”	Instancias
Bolivia	6	2	5	1	1	1
Brasil	3	2	3	2	0	0
Chile	2	2	2	2	0	0
Colombia	18	3	16	2	2	2
Ecuador	33	4	33	4	0	0
Guatemala	5	2	5	2	0	0
Panamá	3	3	3	3	0	0
Perú	2	2	2	2	0	0
Uruguay	15	10	4	3	11	8
Venezuela	5	3	4	2	1	1

Gráfico 2
Iniciativas por estado de USA por quinquenio (1960-2005)



Pero ¿qué pasa a nivel subnacional? En el siguiente gráfico les voy a mostrar el ejemplo del uso de MDD iniciado por los ciudadanos a nivel estadual en EEUU por quinquenio en los últimos 45 años. Se trata de mecanismos vinculantes, es decir, que sus decisiones son ley. Un argumento en contra de esta herramienta dice que si la convoca la ciudadanía todos los demás ciudadanos van a solidarizar con sus pares y van a votar siempre a favor, pero ocurre todo lo contrario, pues el porcentaje de las MDD aprobados hoy es con suerte un 40%.

Sobre este punto, la evidencia comparada a nivel nacional es bastante semejante a la que vimos en Estados Unidos. Nada más alejado de la realidad. El hecho de que estas instituciones funcionen

correctamente no implica que siempre la ciudadanía apoyará cada recurso presentado. Por el contrario, de los 17 casos que han ocurrido en América Latina (16 en Uruguay y 1 en Venezuela), solo fueron aprobados 8, es decir, el 47,1% (Altman, 2005). A pesar que la mayoría de estos recursos fracasan en las urnas, el ejercicio democrático, el debate que generan y el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, ofrecen no solo una excelente válvula de escape a las presiones ciudadanas, sino que fortalecen la democracia en todos sus aspectos.

A continuación voy a hablar del caso de Suiza, porque ese país es el campeón mundial en el uso de democracia directa, con más de doscientas experiencias en los últimos veinte años. Sin embargo, se utiliza de manera distinta en las diferentes regiones, ya que hay cantones que lo emplean más frecuentemente que otros, lo que lo convierte en un caso de estudio metodológicamente ideal, pues podemos controlar una diversidad de variables (económicas, sociales y políticas) para establecer con mayor precisión qué impacto tiene el uso de los MDD.

La experiencia de este país europeo es muy reveladora. Tanto así que *Economiesuisse*, que vendría a ser un símil de la CPC chilena, es decir, una entidad que representa al gran empresariado suizo, en un *position paper* en el año 2002 dijo que “la democracia directa —refiriéndose a la iniciada por la ciudadanía— debe ser promovida a todos los niveles del Estado” (Kaufmann, Rolf, Büchi y Braun, 2006). Pero ¿a qué se debe que el gran empresariado suizo reclame tan vigorosamente el uso de mecanismos de democracia directa? A continuación, entrego seis hechos o evidencias en los que se puede basar esta afirmación y sobre los cuales se ha escrito muchísimo (Frey, Kucher y Stutzer; 2001):

1. En los cantones con mayor uso de MDD sobre temas financieros el rendimiento económico es 15% superior que en aquellos donde no se utilizan.
2. Existe un 30% menos de evasión fiscal en aquellos cantones donde los ciudadanos pueden votar sobre el presupuesto.
3. En cantones donde el presupuesto debe ser aprobado por la ciudadanía, el gasto público es un 10% menor que en aquellos donde no lo es.
4. Comunidades que usan MDD en asuntos financieros tienen un 25% menos de deuda pública (aproximadamente 5.800 francos suizos per cápita).
5. Los servicios públicos son 20% más baratos en pueblos, ciudades y cantones que usan estos mecanismos en forma recurrente.

6. La felicidad subjetiva de la población (desde el punto de vista de la rama de la economía de la felicidad) es significativamente superior en aquellas jurisdicciones, ciudades y cantones donde existen mayor cantidad de derechos para iniciar MDD.

Para ir cerrando esta charla, creo que de lo anterior se pueden extraer algunas conclusiones. La primera es que los MDD estimulan debates cortos e intensos y fuerzan a los políticos a tomar posturas, con lo que aumentan la identificabilidad política de los legisladores, lo que a su vez mejora la tonicidad del músculo democrático de la que hablé al principio.

Los MDD tienen la capacidad de resolver tensiones normativas y políticas muy agudas. Por ejemplo, el *referéndum* revocatorio sobre Chávez en 2004, época en que Venezuela estuvo a un ápice de entrar en guerra civil. Ese *referéndum* consistió fundamentalmente en “destapar la olla a presión”. Los promotores del *referéndum* perdieron en las urnas, pero el ambiente político cedió y se resolvió el conflicto —por lo menos el más urgente—. Otro caso que merece ser mencionado es el *referéndum* contra la ley de caducidad punitiva del Estado en Uruguay en el año 1989. El país estaba totalmente dividido por esta discusión, entonces se hizo el *referéndum* y la tensión social y política aflojó porque, finalmente, el soberano decidió.

Para terminar con mi exposición, es interesante decir que los países en los cuales se practican sistemáticamente MDD en sus respectivas regiones como los dos que acabo de mencionar, no parecen ser más vulnerables a políticas populistas que aquellas democracias puramente representativas. Más aún, tampoco parecen ser países a los que les esté yendo mal en términos políticos, económicos o sociales. Obviamente, los MDD no constituyen una vacuna contra las crisis, porque como ya mostramos al principio todos los países son vulnerables a conflictos terribles, pero los sistemas democráticos que aplican los MDD, como Uruguay, Suiza y en cierto sentido podríamos incluir a Chile en estos últimos años, se caracterizan por la búsqueda de la política del consenso.

Entonces, el acento no está en el resultado de los MDD, en si se gana o se pierde, sino en el proceso político independiente de los resultados de este MDD. Porque estos debates son sanos y pienso que estamos en perfectas condiciones de llevarlos adelante en este país. Aparentemente estaríamos de acuerdo con el diagnóstico sobre la democracia chilena hoy, sin embargo, dudo que el consenso incluya la terapia necesaria. Creo que la inclusión de estos mecanismos a la órbita de la democracia chilena le haría recobrar parte de la tonicidad de sus músculos democráticos.

Muchas gracias.

Referencias

- Altman, D. 2005. "Democracia Directa en el Continente Americano: ¿Auto-Legitimación Gubernamental o Censura Ciudadana?" *Política y Gobierno* XII (2): 203-232.
- Andrews, J.T. y G.R. Montinola. 2004. "Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies". *Comparative Political Studies* 37 (1): 55-87.
- Cunningham, F. 2002. *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. London: Routledge.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Frey, B.S., M. Kucher, y A. Stutzer. 2001. "Outcome, Process and Power in Direct Democracy - New Econometric Results". *Public Choice* 107 (3-4): 271-293.
- Hautala, H., B. Kaufmann, y D. Wallis. 2002. *Voices of Europe: IRI Europe Report on the Growing Importance of Initiatives and Referendums in the European Integration Process*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Held, D. 1993. *Prospects for Democracy*. editado. Standford: Standford University Press.
- Kaufmann, B., R. Büchi y N. Braun. 2006. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. 2007.
- Kaufmann, B. y D. Waters. 2004. *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Durham, North Carolina: Carolina University Press.
- Lupia, A. y J.G. Matsusaka. 2004. "Direct Democracy: New Approaches to Old Questions". *Annual Review of Political Science* 7: 463-482.
- Phillips, A. 1991. *Engendering Democracy*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Qvortrup, M. 1999. "A.V. Dicey: The Referendum as the People's Veto". *History of Political Thought* XX (3): 531-546.
- Sartori, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatham House Publishers.