



Plebiscito y democracia representativa

1. Los plebiscitos en nuestra actual institucionalidad

El plebiscito es un mecanismo de democracia directa que se caracteriza por la convocatoria a la ciudadanía para que, mediante su voto, ésta se pronuncie sobre diversas cuestiones de su interés que son sometidas a su resolución. La convocatoria a plebiscito puede originarse en las autoridades o puede ser propuesta por un grupo de personas de la comunidad; pueden ser vinculantes, es decir, lo resuelto obliga a la autoridad, o pueden no serlo; y puede tener múltiples objetivos, por ejemplo, zanjar temas institucionales (constituir una asamblea constituyente, aprobar una nueva constitución o tratado internacional), ratificar reformas constitucionales (permitir la reelección presidencial), dirimir conflictos entre dos poderes del Estado, revocar el mandato de una autoridad electa, derogar una ley, resolver cuestiones sectoriales de índole nacional o local, etc.

RESUMEN EJECUTIVO

El abuso de los plebiscitos nacionales, como mecanismos de democracia directa, buscando apelar directamente a la ciudadanía para que sea ella quien resuelva cuestiones de política pública, tiene el efecto de debilitar los contrapesos institucionales típicos de las democracias representativas. En cambio, la experiencia comparada evidencia que la mejor manera de adoptar decisiones de política pública es en el contexto de la deliberación parlamentaria, donde existen contrapesos que estimulan a los representantes políticos, provistos de legitimidad democrática, a concurrir a acuerdos que respeten los derechos de las personas y de las minorías.

En Chile los plebiscitos están contemplados sólo para los casos expresamente previstos en nuestra Constitución Política. Vale decir, para recoger la opinión de la comunidad local en plebiscitos de carácter municipal (artículo 118 de la Constitución) y a propósito de las reformas constitucionales, en una situación muy excepcional dentro de su tramitación, cuando surge un conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre la reforma que debe aprobarse (artículos 128 y 129 de la Constitución).

Con relación a esta última situación, luego que una ley de reforma constitucional es aprobada por ambas cámaras del Congreso Nacional puede ser vetada por el Presidente. En este caso, las cámaras pueden insistir en el proyecto con un quórum superior al previamente requerido. Si no se trata de una reforma constitucional, el Presidente queda en tales circunstancias obligado a promulgar la ley. Pero en el caso de una reforma constitucional tiene la opción de solicitar a la ciudadanía que se pronuncie a través de un plebiscito. Es decir, la Constitución Política admite el llamado a plebiscito como un último recurso del Presidente para que sea la ciudadanía quien dirima respecto de una reforma constitucional que el Congreso ha aprobado y en la que, luego del veto presidencial, ha insistido.

En suma, nuestra actual institucionalidad no contempla la posibilidad de hacer un plebiscito para convocar a la ciudadanía a resolver una decisión o propuesta de política pública determinada, por ejemplo, la actual polémica sobre la “gratuidad de la educación” o el “fin del lucro” en el ámbito educacional. Por ende, primero que todo habría que realizar una reforma constitucional que contemplara el plebiscito como el mecanismo adecuado para zanjar diversas visiones sobre este tipo de situaciones.

Dicho esto, lo verdaderamente relevante, a juicio nuestro, es dilucidar si es pertinente contemplar el plebiscito, como mecanismo de democracia directa, en una democracia de carácter representativo como la nuestra, para apelar directamente a la ciudadanía para que sea ella quien resuelva cuestiones de política pública, que son de carácter eminentemente técnico, saltándose el rol de quienes han sido electos como sus representantes.

2. Riesgos de la democracia plebiscitaria para las instituciones democráticas

La democracia, conviene recordar, es más que un proceso electoral, es un proceso deliberativo, de discusión, diálogo y transacciones que posibilita los acuerdos, resguardado por instituciones que ejercen contrapesos entre sí. Un plebiscito implica decidir entre opciones binarias, es un juego de suma cero, del todo o nada, sin lugar para los matices. De esta manera, la minoría tiene que someterse a lo que decida la mayoría, sin posibilidad de optar por la negociación, el compromiso, las concesiones y los acuerdos que son posibles en un parlamento, donde las minorías tienen representación. Por lo tanto, un primer riesgo asociado a los plebiscitos es lo que se ha conocido como la “tiranía de la mayoría”, de la que tempranamente nos alertara Alexis de Tocqueville y de la cual, precisamente, los modernos Estados democráticos constitucionales buscan alejarse. En este sentido, puede sostenerse que los

mecanismos plebiscitarios pueden contribuir a erosionar y debilitar las instituciones de contrapeso de las democracias representativas ¹.

Un segundo riesgo, muy presente en Latinoamérica, muestra que los plebiscitos frecuentemente han terminado por convertirse en instrumentos típicamente utilizados por presidentes populistas para concentrar poder y prolongar su mandato, incluso para eternizarse en él, avasallando a los demás poderes públicos y socavando derechos fundamentales de las personas, así como para la existencia de la democracia, como por ejemplo la libertad de prensa. Se configura así el riesgo de que los plebiscitos sean utilizados como herramientas de regímenes populistas para concentrar el poder.

En efecto, en las últimas décadas en varios países de América Latina han prevalecido circunstancias nocivas para la gobernabilidad y representatividad del sistema político, como los liderazgos populistas y las democracias “delegativas”², es decir, aquéllas institucionalmente débiles, con presidentes que llegan al poder a través de elecciones libres y competitivas, al margen de los partidos políticos tradicionales, pero que una vez en el poder no se comportan como representantes políticos sino como dueños personales del gobierno por encima de cualquier sistema de control a su gestión. Estas democracias delegativas –que encuentran buenos ejemplos en los gobiernos de Menem en Argentina; de Fujimori en Perú; y de Chávez en Venezuela– han tenido repercusiones negativas para la gobernabilidad democrática, pues debilitan los mecanismos e instituciones de responsabilización política y de rendición de cuentas, entre otras cosas porque abusan de los mecanismos de democracia directa, como los plebiscitos, para apelar directamente a la masa, socavando los contrapesos institucionales típicos de las democracias representativas.

Por ejemplo, en Venezuela se han realizado cinco plebiscitos durante el mandato del presidente Chávez. En 1999 hubo dos, el primero para aprobar la formación de una asamblea constituyente y el otro para ratificar la nueva Constitución que propuso esa asamblea; en el año 2004 la oposición convocó a revocar el mandato presidencial; en el año 2007 se plebiscitó la aprobación de una larga serie de reformas a la Constitución de 1999; y finalmente en el año 2009 se sometió a la ciudadanía la aprobación de una reforma constitucional que posibilitaba la reelección indefinida en los cargos de elección popular.

Un tercer riesgo es que si se introdujera en la Constitución una reforma que permitiera convocar a plebiscitos para resolver distintas posiciones en materia de política pública, el Congreso iría perdiendo poco a poco su razón de ser. Si un parlamentario adhiriere a esa opción, implícitamente estaría renunciando al rol para el que fue elegido democráticamente, cual es tomar parte en la adopción de decisiones legislativas sustantivas para resolver los problemas del país. Lo que podría devenir en un cuestionamiento a la legitimidad del Congreso.

1. Véase Dahl, Robert. 1989. “Democracy and its critics”. New Haven: Yale University Press; y Sartori, Giovanni. 1987. “The theory of democracy revisited”. Nueva Jersey: Chatam House.

2. Véase O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy”. Journal of Democracy Vol.5 N°1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Por otra parte, de generalizarse los plebiscitos, se podría producir un cuarto riesgo adicional, cual es que se podría ver seriamente limitado el ejercicio de la responsabilidad fiscal correspondiente al Ejecutivo, que ha sido una herramienta fundamental para nuestra estabilidad política y progreso económico, y que es la base ineludible de toda política social sustentable. El resultado de este riesgo sería la pérdida de la disciplina fiscal.

Un último riesgo está asociado a la incertidumbre y arbitrariedad que conllevan los plebiscitos. Mientras que en la democracia representativa la toma de decisiones está legitimada, en último término, por normas constitucionales largamente asentadas y validadas por la práctica, la realización de un plebiscito supone resolver previamente una serie de cuestiones que pueden ser determinantes para sus resultados y para la forma en que éstos orientan las políticas públicas. Hay que determinar, por ejemplo, qué se preguntará exactamente a la ciudadanía, cómo se formularán las preguntas y quién será el llamado a decidir tales cuestiones.

3. Plebiscitos y calidad de la democracia. El caso de California.

Aún en países desarrollados y dotados de una sólida tradición democrática el uso frecuente de plebiscitos ha sido negativamente evaluado, como es el caso de California³, donde no ha contribuido a la calidad de la democracia.

Uno de los problemas que se advierte en el caso californiano es la limitada información de que dispone la ciudadanía sobre temas complejos que han sido objeto de un plebiscito. En una encuesta realizada por el Public Policy Institute of California, la gran mayoría de quienes participaban en plebiscitos declaraba conocer bien la situación de su Estado. Pero en realidad no era así: sólo el 22% de los encuestados sabía que la educación pública era el ítem en el cual California invertía más fondos públicos. Asimismo, el 41% de los entrevistados pensaba que las cárceles era aquello en que el Estado utilizaba mayoritariamente los recursos, cuando ellas ocupan realmente el cuarto lugar en las prioridades presupuestarias del Estado. Finalmente, sólo una de cada tres personas sabía que la mayor fuente de recursos fiscales era el impuesto a la renta. De esta manera, el Public Policy Institute of California concluyó que la mayoría de los californianos no saben de dónde obtiene recursos el Estado, ni cómo los gasta. Y eso que se trata de una de las poblaciones más educadas del mundo. Esta situación podría darse en Chile incluso con mayor énfasis.

Otro problema que evidencia el caso californiano tiene que ver con la adopción de decisiones inconsistentes y las consecuencias contradictorias que provocan. El plebiscito admite que diferentes grupos de interés puedan, en distintos momentos, instar a someter a plebiscito propuestas muy diferentes que pueden ser contradictorias entre sí, y que aun así pueden ser aprobadas. Por ejemplo, en California se han aprobado algunas medidas que demandan un mayor gasto público y, en momentos

3. Caso estudiado en base a The Economist: "Democracy in California: The people's will", Special Report, abril de 2011.

diferentes, otras que limitan la recaudación tributaria. Debido a esto, el Estado de California se encuentra actualmente con un serio déficit fiscal que ha obligado a despedir a numerosos funcionarios y que ha obligado a cerrar una importante cantidad de servicios de la administración fiscal. Paradójicamente, el peor perjuicio se lo ha llevado la educación. Si en el año 2001 en California se gastaban US\$9.011 por estudiante escolar, en 2011 esa cifra se ha reducido a US\$7.886, llegando a ocupar el lugar 47 de los 50 estados norteamericanos en ese índice.

Un último problema que ha puesto de manifiesto el caso californiano es el enorme peso e influencia que adquieren los grupos de lobbies en una democracia plebiscitaria, tanto para impulsar determinadas consultas como para presionar comunicacionalmente en función de un determinado resultado. Esta capacidad de los grupos de interés que ejercen lobby es incomparablemente mayor y más difícil de controlar que la influencia que pueden ejercer, por ejemplo, sobre los parlamentarios donde la adopción de decisiones en un sentido o en otro se encuentra atomizada entre sus miembros.

4. ¿Por qué es inadecuado plebiscitar la política educacional?

A nuestro juicio, el marco normativo para la política educacional debe ser definido por los representantes elegidos democráticamente, respetando la opinión de las minorías y buscando acercamientos que posibiliten la formación del consenso. La experiencia acumulada en Chile, Latinoamérica y el mundo muestra que la mejor manera de adoptar las decisiones de política pública es en el contexto de la deliberación parlamentaria, donde representantes explícitamente elegidos por la ciudadanía para legislar en su nombre, provistos de plena legitimidad democrática y con completa información sobre los temas que resuelven, pueden decidir mediante negociaciones y acuerdos, donde la minoría no es avasallada en decisiones de todo o nada, donde las decisiones inconsistentes son mucho menos probables y donde existe el contrapeso de otros poderes públicos y el marco protector de los derechos de las personas que brinda la Constitución.

Por otra parte, la urgencia del cambio en educación no puede esperar la realización de un plebiscito. En efecto, aun pasando por alto el argumento anterior, y dado que nuestra institucionalidad no contempla la realización de plebiscitos nacionales más allá de los casos mencionados en este estudio, para efectuar un plebiscito sobre materias vinculadas a opciones de políticas públicas en educación habría que comenzar por proponer, discutir y aprobar una reforma constitucional, que supondría resolver una serie de cuestiones complejas, a lo que luego se añadiría el tiempo necesario para realizar el plebiscito y para preparar, presentar, discutir y aprobar los proyectos de ley que el resultado del plebiscito hiciere precedentes.

Finalmente, un plebiscito podría resolver qué hacer, por lo menos en grandes trazos, cuales son los principios orientadores en materia de política educacional, pero es imposible que resuelva en detalle cómo concretarlos, por lo que dejaría abierta la discusión sobre esos puntos, obligando de todos modos a una intensa discusión posterior. La consecuencia inevitable de todo ello, como es fácilmente

previsible, es que la vía del plebiscito terminaría retrasando notoriamente las soluciones que los estudiantes y sus familias esperan en materia de educación.

Conclusión

En suma, los plebiscitos de carácter nacional que convocan a la ciudadanía a pronunciarse pueden ser mecanismos adecuados para dirimir conflictos entre poderes del Estado o para ratificar nuevos diseños institucionales, sin embargo, no resultan pertinentes para adoptar decisiones sobre diversas opciones de política pública. En efecto, en una democracia representativa son los actores políticos quienes deben encauzar los conflictos que se susciten sobre distintos enfoques de política pública por las vías institucionales respectivas, permitiendo que sea la deliberación y no el apasionamiento el espacio de encuentro que permita la negociación y los acuerdos que son consustanciales a la democracia.