

¿En qué consiste el acuerdo sobre democracia directa de la Comisión de Principios Constitucionales?

Pablo Razeto Barry

<http://www.ificc.cl/quienes-somos/organizacion/pablo-razeto-barry/>

Francisco Meneses

<https://fjmenese.github.io/>

Afortunadamente hay algunos temas en política que no son tan fáciles de reducir simplemente a ser más "de izquierda" o más "de derecha", y afortunadamente en Chile uno de esos temas es si como país queremos "más democracia" o "menos democracia". No necesariamente más democracia es mejor que menos democracia, pero lo interesante es que la pregunta acerca de qué tanta democracia es deseable para nuestro país, es una pregunta que al menos en Chile nos podemos hacer independientemente de dónde mapeamos nuestras opiniones dentro del espectro político derecha-izquierda. A continuación intentaremos resumir lo sucedido este viernes en el Pleno de la Convención Constitucional, que discutió y votó por un conjunto de artículos presentados por la Comisión de Principios Constitucionales, sobre la implementación de mecanismos de democracia directa en Chile. Destacaremos cuáles son los puntos de encuentro entre diferentes facciones del espectro político, y cuáles son sus puntos de desacuerdo, e intentaré explicar también, brevemente, por qué la pregunta por el nivel de democracia directa deseable para un país no es considerada, y no correspondería ser considerada, ni de izquierda ni de derecha (o, en su defecto, que tanto las ideologías de derecha y de izquierda tienen razones para apoyarla hasta cierto nivel, y desaprobarla hasta cierto nivel). El último paso pendiente tiene que ver con cómo los convencionales definirán el preciso "diseño institucional", cuyos artículos justamente fueron devueltos por el Pleno a la Comisión, para que presente una nueva versión a ser votada de forma definitiva. Uno de los temas pendientes son los requisitos para activar mecanismos de democracia directa (referéndums), número de firmas y plazo para recolectarlas. La Comisión le llama a este tema el "numero mágico", o requisito optimo.

Para entender lo que está pasando en la Convención Constitucional, explicaremos lo que pasó el viernes pasado en el Pleno, y que ejemplifica lo que está ocurriendo con todos los artículos que irán en la nueva Constitución, pronta a ser sometida a plebiscito (llamado "plebiscito de salida"). La Convención Constitucional completa (en "Pleno") tuvo una jornada larga este viernes (que puede verse en detalle en el video de más de 9 horas disponible en [Ref. 1]). Después de la hora de almuerzo, y tras un polémico minuto de silencio en honor a Jaime Guzmán, líder intelectual de la actual Constitución, las presidentes de la Comisión de Principios Constitucionales, presentaron gruesamente las propuestas de la Comisión al Pleno (que los convencionales recibieron por escrito con anterioridad). La comisión planteó esencialmente tres temas: implementación de mecanismos robustos de democracia directa, extensión de la edad de votación a menores de 18 años, y nacionalidad múltiple (donde los ciudadanos pertenecientes a pueblos originarios podrían tener, además de la nacionalidad chilena, una nacionalidad adicional asociada a un

pueblo originario). Posteriormente, diversos Constitucionales, de diferente posición política, hablaron durante 5 minutos cada uno respecto a estos tres temas, y después de eso fueron votando artículo por artículo. Aquí nos referiremos solamente, para poder profundizar, al tema de la democracia directa, que es el que hemos podido seguir con detenimiento durante todo el proceso de la Convención Constitucional (CC).

En términos generales, los constitucionales parecen estar transversalmente de acuerdo con implementar mecanismos robustos de democracia directa en la nueva Constitución. Consistentemente, se aprobaron los artículos "generales" de implementación de democracia directa. Uno de los artículos **aprobados** dice:

"Artículo 2.- Garantías democráticas. El estado deberá garantizar a toda la ciudadanía, sin discriminación de ningún tipo, el ejercicio pleno de una democracia participativa, a través de mecanismos de democracia directa" ([Ref. 1], 4:45 hrs)

Sin embargo, la mayoría de los artículos "específicos" los aprobó la mayoría pero no obtuvo los 2/3 requeridos, y fueron devueltos a la Comisión para que formule una segunda propuesta.

En columnas previas de Emol, uno de nosotros explicó cómo funcionan los mecanismos de democracia directa en Suiza (implementados hace más de un siglo), que son considerados el "patrón de oro de la democracia directa" [Ref. 2], pero que se han aplicado exitosamente en otros países, uno de ellos, Uruguay (desde hace varias décadas). Como destacó uno de nosotros anteriormente [Refs. 3], una de las virtudes de la implementación de estos mecanismos es la **"alineación entre clase política y ciudadanía mayoritaria"**. En efecto, Suiza y Uruguay son los países más "consensualistas" de sus respectivos continentes [Ref. 4]. La razón de esto es simple, estos países en su Constitución entregan una herramienta de poder político a la ciudadanía: el **poder de activación ciudadana de referendos vinculantes**. Es decir, la ciudadanía, recolectando un cierto número de firmas en determinado plazo, puede proponer iniciativas **de norma** (ley o reforma constitucional) o iniciativas **de veto** de una ley recién aprobada (o **de derogación** de leyes ya vigentes), por lo que la clase política tiende a actuar teniendo en cuenta este poder ciudadano, haciéndose cargo de la agenda ciudadana (por "amenaza de iniciativa" ciudadana) y no aprobando leyes que sean claramente impopulares o corruptas (por "amenaza de veto" ciudadano).

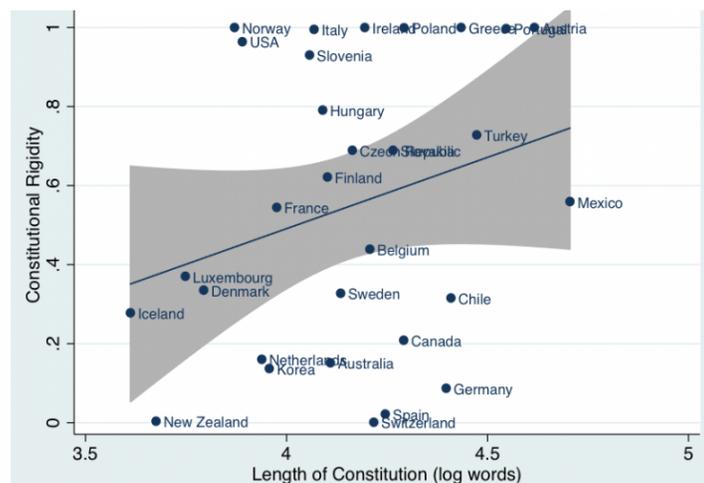
Otra virtud de estos mecanismos, es que entregan a la ciudadanía una herramienta para **canalizar sus desacuerdos con el poder estatal mediante un proceso institucional y pacífico**. Actualmente la ciudadanía sólo puede votar cada cuatro años por sus "representantes", pero no tiene mecanismos institucionales para manifestar su desacuerdo e influir en las decisiones de sus representantes. Varios convencionales afirmaron este viernes que, **si hubiesen habido mecanismos de democracia directa no habría ocurrido el "Estallido Social"**. Frente a la protesta callejera y los cacerolazos, la ciudadanía tiene una herramienta más pacífica y eficaz: juntar firmas. Si la ciudadanía logra juntar cierta cantidad de firmas en cierto plazo, podrá someter la decisión a votación universal (que, de ser aprobada por "doble mayoría", la decisión se vuelve "mandatoria", es decir, vinculante, o de "obligatoria implementación").

Una tercera virtud de la democracia directa es que los países logran reforzar su **autonomía respecto a los poderes internacionales**. Uno de los expertos consultados por la Comisión de Principios Constitucionales fue politólogo y político suizo Andreas Gross, probablemente el mayor experto mundial en la teoría y la

práctica de los mecanismos de democracia directa [Ref. 5]. Gross destaca que la democracia representativa no está pudiendo ser suficientemente representativa, entre otras razones, debido a que los estados están muy fuertemente sometidos a las presiones internacionales, que en muchos casos no tienen como objetivo el bien del país, sino principalmente beneficios para poderes facticos, políticos y económicos, extranjeros. Gross cita una antigua imagen sobre la democracia: "la democracia es como el timón de un barco, y el agua ya no está tocando el timón, entonces el barco mueve el timón pero no cambia la dirección del barco" [Ref. 6, 10:55 hrs.] Debido a las presiones extranjeras, los representantes de los estados ya no están pudiendo decidir plenamente en función del bien de sus representados, porque los estados ya no son el máximo poder, como lo era cuando se creó la democracia (en los siglos XVIII y XIX) cuando el estado dominaba sobre el poder económico. Ahora el poder económico internacional domina fuertemente las decisiones de los estados.

Finalmente, otra virtud de los mecanismos robustos de democracia directa es que **la Constitución** del país que aplica democracia directa robusta **se vuelve más flexible y siempre bajo aprobación ciudadana**. En Suiza, la Constitución dice que cualquier cambio constitucional debe ser sometido a referéndum ciudadano, y **para que una opción sea aprobada en el referéndum debe ganar por "doble mayoría"**, es decir, debe obtener **la mayoría de los votos nacionales y la mayoría de los votos en al menos la mitad de las regiones** ("cantones" serían los equivalente en Suiza). Esto es para asegurar que pocos grandes centros urbanos no decidan por todo el país. Tanta exigencia para un cambio constitucional podría parecer que obstruiría la flexibilidad de la constitución (valor cada vez más importante dada la acelerada velocidad de cambio social que vivimos en el último siglo). Sin embargo, puesto que la ciudadanía también puede proponer cambios a la constitución, finalmente la constitución se vuelve no sólo más flexible, sino más acorde a la opinión de la ciudadanía mayoritaria (pese a exigirse "doble mayoría"). En efecto, la Constitución de Suiza destaca por su baja rigidez (Fig. 1). Sin duda la nueva Constitución pronta a votar tendrá muchos defectos, y en caso de aprobarse, la democracia directa podría servir para ir corrigiéndola en el tiempo, siempre en sintonía con la ciudadanía (doble) mayoritaria.

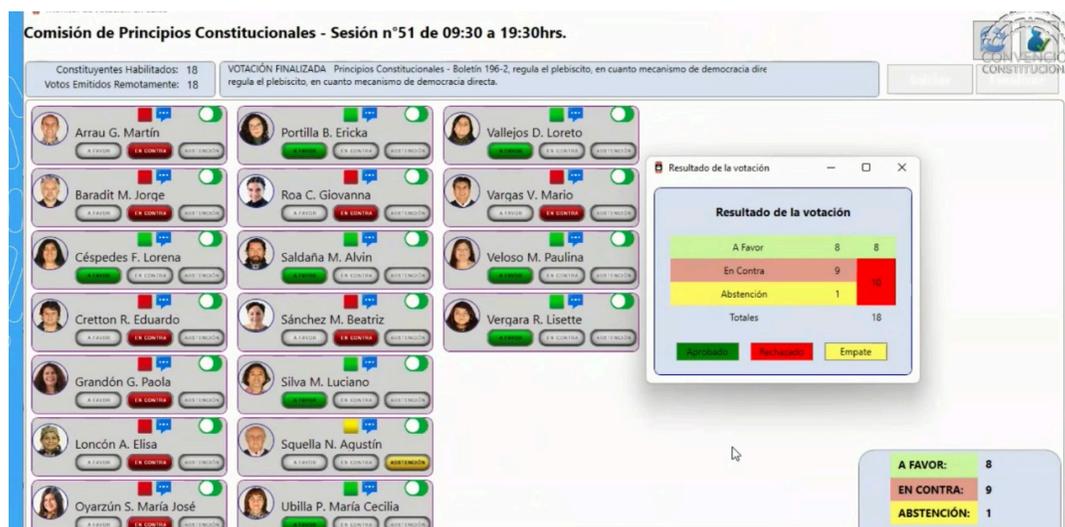
Figura 1. Rigidez de la Constitución (Suiza es la constitución menos rígida de todas).



Gross correctamente destaca algo que también recalcan otros asesores y académicos consultados por la Comisión, incluyendo a los politólogos Dra. Yanina Welp, Dr. David Altman y Dra. Federica Sánchez: **la democracia directa no es una alternativa a la democracia representativa, es un complemento de ésta.** Incluso Gross considera que la democracia directa es parte del sistema de democracia representativa, justamente permitiendo que sea una democracia más representativa.

Las cuatro virtudes anteriores son parte de cierto consenso académico entre los estudiosos de los sistemas políticos democráticos [Ref. 7], y nos permiten explicar por qué los mismos académicos afirman, correctamente creemos, que la democracia directa no es ni de izquierda ni de derecha. En efecto, aunque sabemos que puede provocar polémica, creemos que permite explicar por qué la propuesta que más poder entrega a la ciudadanía respecto a la legislación, a nivel nacional, regional y comunal (que es esencialmente una replica adaptada del sistema aplicado en Suiza, tutelada por el mismo Andreas Gross, www.articulosddm.cl), fue aprobada mayoritariamente por los constitucionales independientes y 3 (de 5) constitucionales asociados a partidos políticos de derecha, pero fue rechazada por todos los constituyentes asociados a los partidos del Frente Amplio y el Partido Socialista (Fig. 2).

Figura 2. Votación del articulado www.articulosmdd.cl (Boletín 196-2) en la Comisión de Principios Constitucionales [Ref. 8, min. 56]



Mirado en el espectro político lineal izquierda-derecha, la ciudadanía de un país democrático tiende a distribuirse de manera relativamente equivalente "hacia la derecha" y "hacia la izquierda", y la razón es fácil de explicar (en base a la teoría de juegos, los economistas le llaman "Equilibrio de Nash"). Ocurre porque los representantes políticos se adaptan a la votación en el espectro lineal, de manera de lograr tener éxito en las elecciones; y eso, lo quieran o no, los va posicionando hacia un lado u otro del espectro, ubicándose un "centro" político aproximadamente cercano a la posición estadísticamente central, donde se disputa el voto más indeciso "más hacia la izquierda" y "más hacia la derecha". Es decir, darle más poder a la ciudadanía no tiene más "sesgo" político (izquierda-derecha) que el "sesgo" de qué tanta población

está más de acuerdo con la derecha o con la izquierda política al momento de votar (que en general tienden a ser "mitad y mitad").

Por supuesto, existe la posibilidad de que en el plebiscito de salida esta propuesta de nueva Constitución sea rechazada, pero en caso de que sea aprobada, es deseable que sea de la mayor calidad posible (e incluso si es rechazada, pueden quedar algunos artículos de referencia para futuras reformas constitucionales). La pregunta que tienen ahora entre manos los convencionales tiene que ver con qué tanto poder quieren darle a la ciudadanía. Las variables principales en juego son:

1) **¿Se quiere que la ciudadanía tenga "poder vinculante" o solamente "poder de agenda" a nivel legislativo?** Es decir: ¿Si los ciudadanos logran juntar las firmas, el proyecto de ley va al Congreso para ser dirimido por los parlamentarios, o los ciudadanos tienen el poder de llevarlo a un referéndum para que decida directamente la ciudadanía mayoritaria? En el primer caso, ya no se trataría de democracia directa, sino indirecta.

Al respecto, notablemente los convencionales "de derecha" han destacado lo que pasó con la iniciativa ciudadana de norma constitucional "Con mi Plata No", que pese a ser la iniciativa más apoyada por la ciudadanía, terminó siendo rechazada en la CC, lo que muestra que hacer juntar patrocinios a la ciudadanía no satisface, e incluso puede más bien indignar más, a la ciudadanía. Esto favorece la idea de que las iniciativas ciudadanas deben ser vinculantes, cosa que los independientes parecen estar en general de acuerdo. El poder de agenda no sólo no sirve para darle poder real a la ciudadanía, sino que además tiende a generar **animadversión de la ciudadanía** (cuando no se aprueban, como pasó con las iniciativas ciudadanas en la CC) o **coopciones del mismo parlamento (partidos) sobre grupos ciudadanos** para justificar sus propuestas en el parlamento (y abusar del concepto de "democracia", porque una iniciativa ciudadana *per se* no tiene por qué ser representativa de la ciudadanía mayoritaria). Consistentemente, el poder de agenda fue eliminado en Suiza.

2) **¿Qué tan fácil debe ser para la ciudadanía reunir las firmas? Es decir, ¿cuántas firmas será necesario recolectar, y cuánto plazo máximo habrá para reunir las firmas?** Se trata de la pregunta por el "número mágico", como le llaman en la Comisión de Principios Constitucionales [Ref. 9, min. 32:41], que determinaría el "esfuerzo de recolección" de firmas. Si el esfuerzo requerido es muy grande, nunca se logra reunir las firmas, como ocurre en los 17 países de Latinoamérica que contemplan mecanismos de democracia directa, con la única excepción de Uruguay [Ref 10]. Si es muy bajo el esfuerzo, pueden activarse demasiados.

Suiza y Uruguay determinan estos dos parámetros en la misma Constitución (no es "materia de ley"), y no es casualidad: los que tienen el poder del Estado no tienden por sí mismos a desconcentrar el poder. **Los que tienen el poder del Estado de un país no traspasan institucionalmente ese poder**; no ha ocurrido en los países que han transitado desde la monarquía hacia la democracia, ni tampoco en los que han transitado desde la democracia representativa pura a la democracia semidirecta, como en Suiza, donde se llegó a esa solución como salida a una guerra civil (hace más de cien años, cuando era un país pobre y económicamente muy desigual, y ahora posiblemente el país más rico y estable del mundo).

Originalmente en Suiza no se exigía un plazo máximo para recolección de las firmas, pero desde 1977 se impuso que las firmas deben ser reunidas con un plazo máximo de 18 meses (**1 año y medio**) desde que se presenta la iniciativa ante el servicio electoral. En Uruguay el plazo se estableció desde un inicio en 12 meses (**1 año**). La norma constitucional que el Pleno devolvió a la Comisión para ser modificada, propone un 180 días (**6 meses**) [Artículo 11, Ref. 1, 21:42].

El número de firmas exigido en Suiza es explícito en la Constitución: **50.000 firmas** para iniciativa ciudadana de **veto** y **100.000 firmas** para iniciativa ciudadana de **norma** (ley o reforma). Redondeando el padrón Suizo (cantidad de ciudadanos habilitados para votar) en 5.000.000 (redondeando, Suiza tiene casi 9.000.000 de habitantes), esto corresponde, respectivamente al **1% y 2% del padrón electoral** en Suiza. En Uruguay se utiliza el "camino largo", correspondiente a **10% del padrón en firmas** en un plazo de **1 año**, y el "camino corto" (implementado más recientemente), que exige **2% del padrón en firmas** en un plazo de 150 días (**5 meses**). La norma mencionada [Art. 11], devuelta a la Comisión, propone **8% del padrón**.

Desde 1977, es decir, dentro de los **últimos 44 años, la ciudadanía ha logrado activar 261 referendos** a nivel nacional (y muchos más a nivel "regional" [cantonal] y comunal [municipal]). Durante el mismo período, en Uruguay se han logrado activar **5 referendos** nacionales, es decir, a penas **1 referéndum por década. La CC al parecer busca una posición intermedia entre Suiza y Uruguay**, pero efectivamente "el número mágico" sólo se puede proyectar con incertidumbre, no saber con certeza.

Los casos de Uruguay y Suiza nos muestran dos países que tienen mecanismos de democracia directa (MDD) que –la sociedad civil– logra utilizar en la práctica. Una mediada para analizar lo restrictivos que son los requisitos de los mecanismos de la democracia directa es el **esfuerzo medio**. El esfuerzo medio es un indicador que mide que tan difícil es juntar firmas para un MDD: es el porcentaje de firmas del padrón requeridos, dividido por el número de meses que se tiene para juntar las firmas.

$$\text{Esfuerzo Medio} = \frac{\text{Porcentaje del Padron}}{\text{Numero de Meses}}$$

El caso Suizo nos provee de un experimento natural para analizar el efecto del esfuerzo medio, es decir de los requisitos de número de votos, como porcentaje del padrón a solicitar. En particular el número de firmas en Suiza se ha mantenido bastante estable, pero ha cambiado el número de votantes registrados, los cuales han aumentado con las décadas. Al analizar los resultados por década, vemos en la Figura 3 que al disminuir el esfuerzo medio, aumenta el número de iniciativas activadas por año.

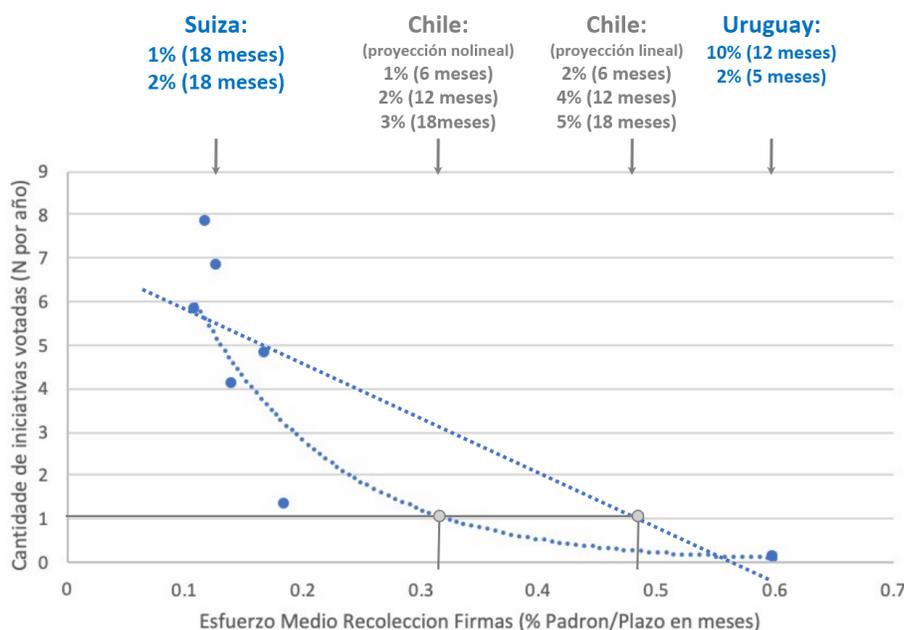
Para el caso de Uruguay, podemos agregar un punto en el gráfico, representando las últimas cinco décadas. Es posible utilizar estos datos para generar una línea de tendencia exponencial (la que ajusta mejor que una lineal). En ella vemos la posible relación entre esfuerzo medio y número de MDDs votados por año.

Con los datos disponibles de Suiza y Uruguay, estimamos el número de firmas y plazos de recolección con los que se esperaría se active **1 referéndum nacional al año**. Se podría tener **un día al año dedicado a la democracia** (Suiza establece 4 días al año), un "Día de la Democracia". Si se busca que exista una papeleta

al año en cada referéndum (para iniciativa nacional, o 3 papeletas si se incorporan iniciativas regionales y comunales), la proyección de la Figura 3, indica que en Chile se deberían establecer **1-2% del padrón en firmas** (en **6 meses** de recolección), o **2-4% de firmas** (en **12 meses**), o **3-5% de firmas** (en **18 meses**). Por supuesto, la decisión final dependería de cuántas activaciones de referéndums se busca existan al año. Por supuesto, la decisión final dependería de cuántas activaciones de referéndums (papeletas) se quiere que existan al año.

Es importante recalcar que estos porcentajes y plazos **no aplican a las iniciativas de veto**. En el caso del veto, el plazo de recolección de firmas debe ser mucho más bajo. En efecto, en Suiza el plazo es de sólo 100 días, pues al día 101 desde aprobada cualquier ley, si la ciudadanía no ha recolectado las firmas, esta se promulga (se publica en el Diario Oficial). La razón de esto es simple, normalmente **las leyes aprobadas en el parlamento demoran en ser promulgadas**, pero no deberían demorar más de 3 o 4 meses, en caso contrario el proceso legislativo se enlentece demasiado.

Figura 3. Proyección para Chile de la cantidad de iniciativas ciudadanas que gatillarían referendos al año, según datos de cantidad de firmas y plazos de recolección en Suiza y Uruguay. [Elaboración propia]



Otros dos temas que se plantea la CC, que sólo enunciaremos (para no alargar este texto) son:

- 3) ¿Se implementará las iniciativas de revocación de cargos de representación (presidente, gobernador, alcalde)?
- 4) ¿Se implementarán sólo iniciativas de nivel nacional, o a tres niveles (nacional, regional y comunal)?

REFERENCIAS

[1] Sesión en el Pleno de la Convención constitucional de Chile, viernes 01 de abril de 2022, min. 47 en adelante: <https://www.youtube.com/watch?v=ewPb4MZ7tRY&t=1114s>

[2] a. Entrevista a **David Altman**, “Suiza es el patrón de oro de la democracia directa”, SWI, 2015. https://www.swissinfo.ch/spa/democraciadirecta/david-altman_-_suiza-es-el-patr%C3%B3n-de-oro-de-la-democracia-directa/41774298 // b. **Entrevista de Ideas Constituyentes a David Altman** [<https://www.youtube.com/watch?v=iqBb-IP4G2Q&list=PLBSbwwk5UwnS2Q6y5uGZQ1shmGlpP2IjA&index=2>].

[3] Columna de Pablo Razeto en Emol: <https://comentarista.emol.com/1158942/17139619/Pablo-Razeto.html>

[4] Ver Ref. 2b.

[5] -Historiador, cientista político, y experto global sobre democracia directa. -Hace 30 años enseña democracia directa en perspectiva comparada global en universidades alemanas. Los últimos 4 años en la Universidad Helmut Schmidt, en Hamburgo. -Fue miembro del Parlamento Suizo por 24 años (1991-2015), y en ese rol miembro de la comisión que elaboró la completa revisión de la Constitución Suiza (1995-2000). En la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, presidió el Grupo Socialista de 2008 a 2016. -Como parlamentario fue autor y figura clave de cuatro iniciativas populares en Suiza (la abolición del ejército suizo, la oposición a compra de nuevos aviones de guerra, la entrada de Suiza a las Naciones Unidas, y la introducción del “referéndum constructivo” a la Constitución). -Además fue miembro líder del Consejo Constitucional de Zürich, que escribió una nueva constitución cantonal en Zürich (2000-2005). - Amplia experiencia teórica y práctica en mecanismos de democracia directa, tanto como ciudadano, como político representante que ha defendido en muchas instancias los mecanismos de democracia directa en el Parlamento. Aquí su presentación y conversación con la Comisión de Principios Constitucionales: <https://convencion.tv/video/comision-principios-constitucionales-n50-lunes-07-de-marzo-2022>

[6] Exposiciones de Andreas Gross y Yanina Welp en IFICC. https://www.youtube.com/watch?v=N_iApYVRmqq

[7] Altman, David. 2019. *Direct Democracy in Comparative Perspective. Origins, Performance, and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge. // Altman, David. 2010. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge University Press, Cambridge. // Schiller, Theo. 2011. *Local Direct Democracy in Europe*. Springer, Vs Verlag. // Fossedal, Gregory. 2002. *Direct Democracy in Switzerland*. Transaction Publishers, New Jersey.

[8] Miércoles 9 marzo, 2022, Comisión N°51.

<https://convencion.tv/video/comision-principios-constitucionales-n51-miercoles-09-de-marzo-2022-1>

[9] Miércoles 23 febrero, 2022, Comisión N°44: https://www.youtube.com/watch?v=6eV5sE_eAuU

[10] Altman, D. 2010. Perfiles Latinoamericanos 35.

<https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/49461/Dialnet->

[PlebiscitosReferendosElniciativasPopularesEnAmeric-3870050.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/49461/Dialnet-PlebiscitosReferendosElniciativasPopularesEnAmeric-3870050.pdf?sequence=1&isAllowed=y)