

SOTO, F. (2013) EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN: REFERENDO E INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA. SANTIAGO: LOM.

Ramón Mayorga McDonald

Doctorando en Derecho, Universidad Austral de Chile

Más allá de las elecciones periódicas, es conocido que en Chile la Constitución Política de 1980 consagra escasas –por no decir meramente anecdóticas– instancias de participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones. No podía ser distinto teniendo presente que algunos de los personajes más influyentes durante su elaboración y en la redacción de su texto final, fueron declarados escépticos del sufragio universal, y de la democracia como forma de gobierno. Baste con considerar, por ejemplo, los dichos del comisionado Jaime Guzmán en una de las sesiones de la Comisión Ortúzar, al señalar que: “el pueblo está formado por hombres, que están expuestos y son víctimas del pecado original, por tanto, tienen tendencia al mal. Pensar que del enfrentamiento de todas las doctrinas el hombre siempre escogerá las mejores es desconocer la historia, pues debemos tener presente que uno de los primeros plebiscitos conocidos es el del pueblo judío, que entre Cristo y Barrabás escogió al último agitado por demagogos o intereses de pequeños grupos de la época. Los pueblos no siempre escogen la verdad (...)”.

En consonancia con ello, el texto constitucional primitivo resultó acreedor de una contradicción conceptual notable: pese a propugnar en las Bases de la Institucionalidad su fe en la democracia como forma de gobierno, el estudio de su articulado no hacía más que dejar de manifiesto su enorme desconfianza por los sistemas democráticos. Declara por un lado que Chile es una república democrática, y que es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, y por otro se restringen considerablemente las instancias en que el

pueblo está llamado a participar de la vida política. Hoy, pese a las numerosas reformas, persiste la escasa significación de los mecanismos participativos consagrados en la carta fundamental: en suma, un deprimente diagnóstico.

Esta escasa significación jurídica parece haber dejado el estudio de la democracia participativa fuera del foco de la academia jurídica chilena. De allí que la obra del profesor Francisco Soto Barrientos que forma parte de la colección Derecho en Democracia de LOM, y que fue desarrollada en el contexto de su investigación doctoral en la Universidad de Barcelona, constituye una novedosa reflexión que aporta importantes insumos al debate chileno acerca de la eventual incorporación de mecanismos tales como el referéndum y la iniciativa popular legislativa.

Ello resulta especialmente valioso considerando el contexto sociopolítico actual. Por una parte, el propio autor describe a Chile como uno de los países en que la participación electoral ha decrecido más precipitadamente. Por otra parte, ya instalada la discusión por una nueva ley fundamental para Chile (dejando de lado las críticas que pudieran plantearse acerca del mecanismo escogido para llevar adelante este proceso) y difundida por el gobierno la sistematización de los resultados de la etapa participativa del proceso constituyente, queda de manifiesto que una de las demandas más potentes de la ciudadanía es la existencia de mayores instancias de participación en la vida política. Prueba de ello es que las instituciones de los plebiscitos, referendos y consultas fueron de las más mencionadas en los Encuentros Locales Auto-convocados, en los Cabildos Provinciales y en los Cabildos Regionales desarrollados dentro del proceso constituyente en curso. Aquello da cuenta de un creciente interés ciudadano por involucrarse activamente en la toma de decisiones públicas.

Esta obra es en buena medida un estudio de derecho comparado, dedicado al análisis de la recepción que los principales mecanismos de democracia directa han tenido en diversos ordenamientos constitucionales europeos y latinoamericanos. Se da cuenta de la configuración interna del principio/derecho a la participación, y de la regulación constitucional/legal del referéndum y la iniciativa popular legislativa, junto con incorporar un

análisis de la jurisprudencia de los tribunales, de la experiencia de estos Estados y de las oportunidades en que dichos mecanismos han sido aplicados. Este enfoque permite tener una mirada lo suficientemente amplia acerca de la situación actual de la participación directa de la ciudadanía en las democracias occidentales, lo que a su vez provee de herramientas suficientes para poder revisar con ojos críticos la situación en Chile.

El libro ha sido estructurado en siete capítulos, además de una introducción y algunas reflexiones finales. Los dos primeros capítulos se encargan de dar cuenta de algunos aspectos generales acerca de los mecanismos de democracia participativa, de cómo se relacionan con los distintos modelos de forma de Estado y de gobierno, y del rol que cumplen en las democracias representativas. Los capítulos sucesivos (tercero, cuarto, quinto y sexto) se encargan de ilustrar detalladamente el modo en que estos mecanismos han sido adoptados en las democracias europeas (específicamente en Suiza, España e Italia) y buena parte de las latinoamericanas. El capítulo séptimo en tanto, plantea aterrizar la discusión a la realidad constitucional chilena desde una perspectiva crítica y propositiva.

Del estudio de la democracia participativa europea el autor deriva interesantes conclusiones. Por ejemplo, destaca la existencia de una relación directamente proporcional entre procesos de descentralización y democracia participativa, toda vez que los mecanismos de democracia directa históricamente se han superpuesto desde el nivel local hasta el ámbito nacional. Por otro lado, se advierte el mayor éxito de una democracia participativa en el contexto de un régimen de gobierno parlamentario atendiendo la mayor inclusión de los mecanismos de democracia directa dentro del proceso de formación de la ley (con la excepción de la exitosa experiencia del referéndum abrogatorio italiano).

Se reconoce, sin embargo, que las experiencias europeas analizadas son disímiles. Por ejemplo, los mecanismos de democracia participativa han impactado del mismo modo en la forma de Estado y de gobierno de España como sí sucede en Suiza o Italia. Además, en el sistema constitucional suizo, las consultas ciudadanas cumplen una función adicional de control de los actos del legislativo, al carecer de un sistema de Justicia Constitucional.

En Latinoamérica en tanto, la experiencia de la democracia participativa está marcada por la presencia de los regímenes presidencialistas reforzados. En dicho contexto, se ha constatado que en buena parte de las ocasiones las consultas populares han dejado de generarse desde las bases y más bien han sido dirigidas por los gobernantes de turno. En la mayoría de los casos, es el Presidente el órgano legitimado para la convocatoria al referéndum. La experiencia recogida por el autor ha confirmado que la recepción de los mecanismos ha incrementado el poder del ejecutivo, aunque reconoce necesario que transcurra más agua bajo el puente para arribar a una respuesta más concluyente acerca del fortalecimiento o debilitamiento del poder de los Parlamentos latinoamericanos.

Aunque en términos generales es posible advertir semejanzas en la configuración de los mecanismos participativos europeos y latinoamericanos, la práctica se ha desarrollado de manera heterogénea. Hay diferencias que están dadas por la incorporación de la participación como principio o el solo reconocimiento de los mecanismos. Por otra parte, la presencia en Latinoamérica del referéndum de revocación del mandato representativo no tiene correspondencia en Europa. Al contrario, la iniciativa popular legislativa sí ha tenido un mayor desarrollo del otro lado del Atlántico.

Otra de las importantes conclusiones a que arriba el autor, dice razón con que en la totalidad de las experiencias comparadas sujetas a estudio, los mecanismos de democracia directa consagrados operan como un importante complemento a la democracia representativa, pero en ningún caso la sustituyen. Para el funcionamiento cotidiano del sistema político y democrático, el protagonismo de la representación a través de los partidos políticos es fundamental. Ello es difícilmente refutable atendida la conocida objeción práctica a la democracia directa. No obstante, el desarrollo actual de las nuevas tecnologías augura su futura inclusión en los sistemas democráticos. Los sistemas democráticos deben dar cuenta de la existencia de un nuevo espacio de opinión y discusión política: el ágora virtual, en que las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) pueden constituirse como herramienta al servicio de la democracia. Este punto, sin

embargo, no es abordado por el autor, ni tampoco se da cuenta de la experiencia de países que se han acercado a experiencias en la materia, tales como Estonia o Islandia.

Respecto a la situación de Chile, el autor señala que pese a haber sido uno de los primeros países de la región en llevar a cabo reformas en materia de participación directa de la ciudadanía, y tras diferentes intentos en el s. XX por avanzar en la consagración de mecanismos como el referéndum en el gobierno de Eduardo Frei Montalva y de reivindicar el “poder popular” en el gobierno de Salvador Allende, finalmente el propio intento de modelo democrático participativo fue responsabilizado de la crisis institucional de 1973 que se interrumpió abruptamente con el golpe militar. La Constitución de 1980 buscó adoptar todas las providencias necesarias para dificultar la repetición de un gobierno como el de la Unidad Popular, entre otras cosas, a través de la despolitización de la ciudadanía y de los grupos intermedios.

La Constitución de 1980 consagra apenas dos instancias de democracia directa, que han aportado escasa o nulamente a hacer efectivo el principio participativo consagrado en nuestras Bases de la Institucionalidad (Art. 1 inc. 5). Por un lado, el referéndum constitucional facultativo para el Presidente de la República ante discrepancias con el Congreso Nacional en el contexto de una reforma constitucional (Art. 127 a 129), y por otro lado, los plebiscitos y consultas no vinculantes en el nivel comunal (Art. 118 inc. 5). El primero nunca se ha convocado durante la vigencia de la Carta Fundamental (cabe señalar que los plebiscitos de 1980, 1988 y 1989 se realizaron en virtud de lo dispuesto en disposiciones transitorias), y el segundo ha tenido una escasa significación entre otras cosas por la estricta exigencia de 10% de ciudadanos inscritos en el registro, con un umbral de participación del 50% (lo que con la entrada en vigencia de la inscripción automática en los registros y el voto voluntario se torna prácticamente inalcanzable). En suma, los mecanismos participativos consagrados no dejan de ser anecdóticos, en un claro gesto por desincentivar la participación política. El autor refiere que el “modelo participativo” de la Constitución de 1980 es totalmente incapaz de convertirse en una regulación que cumpla los estándares participativos europeos e incluso del resto de Latinoamérica.

Esto sería consecuencia entre otros factores, del régimen de gobierno hiper-presidencialista chileno, o de la adopción de un modelo de “soberanía nacional” en desmedro de uno de “soberanía popular”, entre otros que analiza.

Tras pronunciarse acerca de la situación del sistema participativo chileno, Francisco Soto plantea el debate por la eventual recepción de mecanismos efectivos en nuestra Constitución. Una de las principales cuestiones a definir, a su juicio, dice razón con preguntarse a quién se debiese confiar la titularidad de iniciativa para convocar, por ejemplo, a referéndum o plebiscito. Plantear dicha cuestión no resulta trivial, puesto que atribuir la iniciativa al Presidente de la República significaría aumentar sus ya significativas atribuciones, y a la vez incorporarlas dentro del procedimiento de formación de la ley podría significar una mutilación al ejercicio de la potestad legislativa del Congreso Nacional. Para evitar caer en estos peligros, la propuesta de Francisco Soto pasa por reconocer un nuevo espacio para la participación a través de la fórmula del referéndum abrogatorio al estilo italiano. Un mecanismo de estas características busca hacer efectiva una crítica acotada de la ciudadanía a un acto del legislativo, corrigiendo una decisión del parlamento, doblegando no en pocas ocasiones a una mayoría parlamentaria. No intervendría en el ámbito de formación de la ley sino que actuaría durante su vigencia. Siendo garantía de fortalecimiento del sistema representativo, su recepción permitiría integrar opiniones disidentes de quienes, constituyendo una porción significativa del universo electoral, no gozan de la mayoría parlamentaria. La experiencia ha demostrado en Italia, que el referendo abrogatorio no es sólo un mecanismo de participación, sino además una fórmula de control y sensibilización popular sobre los actos del parlamento.

Podría considerarse, sin embargo, una vía alternativa a la planteada por el profesor Soto: una futura incorporación de mecanismos de democracia directa en la Constitución chilena, debiera ir de la mano con una reforma sustantiva a nuestra forma de gobierno hiper-presidencialista. Esto no resulta impertinente considerando que la discusión de los contenidos de una nueva Constitución supondrá cuestionar y replantear la forma en que cada

uno de nuestros órganos constitucionales actúa al día de hoy. Ello permitiría considerar en mayor o menor medida la adopción de uno de los modelos traído a colación en el libro: el modelo francés. La Constitución de dicho país contempla un régimen de gobierno semi-presidencial que modera las atribuciones con que el ejecutivo cuenta frente al parlamento, por lo que atribuirle la titularidad de convocatoria a referéndum (frecuentemente utilizado para resolver conflictos entre órganos constitucionales) no inclinaría desmesuradamente la balanza en su favor. El autor plantea que este modelo podría ser fácilmente adaptable a los sistemas latinoamericanos de no ser por el excesivo protagonismo que el presidente tiene en el esquema de órganos del Estado. Así las cosas, re-articulando el régimen de gobierno sería plausible atribuirle al Jefe de Estado la titularidad de convocatoria a consulta popular frente a discrepancias entre el ejecutivo y el legislativo, o ante cuestiones de especial trascendencia para la vida nacional. El valioso análisis comparado que da cuerpo a esta obra, aporta importantes insumos a una eventual regulación en Chile de instrumentos como el referéndum y la iniciativa popular de ley.

El desafío de la participación debe ser reconocida como la primera obra que aborda con una mirada global la recepción de la democracia participativa en Chile, dando cuenta detalladamente de este fenómeno a nivel teórico y comparado, explicando el modo en que otros sistemas democráticos han adoptado este modelo de democracia. Previo a su publicación no existía un estudio de estas características en el medio nacional, lo que debe ser justamente valorado considerando que la participación es una demanda ciudadana creciente. Por lo demás, el ejercicio dogmático jurídico planteado por Francisco Soto no se limita a la descripción y sistematización de los modelos democrático-participativos analizados, sino que, yendo más allá, el autor se manifiesta comprometido con un efectivo abordaje del derecho a la participación por parte de nuestro sistema constitucional.