

Serie 'Documentos de Trabajo'

La Democracia Semidirecta en América Latina

por Julieta Taboada

Julio de 2005

La Democracia Semidirecta en América Latina

Por Julieta Taboada¹

La democracia es el sistema de gobierno por el cual se han inclinado la mayor parte de los países del mundo. Y ha adoptado diferentes formas a lo largo de la historia y en función de las particularidades de cada país.

El sistema democrático, remonta sus orígenes a la antigua Grecia, dónde aquellos que participaban de los asuntos públicos lo hacían de manera directa. Sin embargo, es preciso recordar que esa participación era restringida, ya que solo algunos tenían derecho a involucrarse en la “res-publica”.

Con el transcurso de los siglos, y apartándose del mundo de las restricciones, el sistema democrático devino en un sistema representativo, donde un grupo es elegido como representante de los intereses de la mayoría. El gran número de ciudadanos que integran las naciones vuelve imposible mantener la ilusión de un sistema de democracia directa, con lo cual la piedra angular de las sociedades democráticas es su conducción por representantes electos mediante la voluntad ciudadana.

Sin embargo, la existencia de un Estado democrático y de partidos políticos democráticos, debe necesariamente complementarse con el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil activas, autónomas y pluralistas, capaces de canalizar las expectativas de grupos sociales diversos, promover valores que propicien la participación de la ciudadanía, e influir en la agenda pública.

Democracia y Crisis de representación

Nunca hubo, en Latinoamérica, tantos gobiernos elegidos a través del voto como en este momento. No obstante, la región se encuentra sumida en una profunda crisis de representación que contribuyó a incrementar la brecha entre representantes y representados, produciendo una sensación de desvinculación entre los intereses de la sociedad y los temas de la agenda política.

Pese a los logros significativos que tuvo el retorno de la democracia en América Latina, especialmente en cuanto a protección de los derechos humanos y de las libertades políticas, las sociedades latinoamericanas se han visto inmersas en graves problemas sociales, políticos y económicos.

Una vez superada la llamada “década perdida” de los ochenta, y sumergidos en la etapa de ajuste estructural, gran parte de los países experimentaron un lento crecimiento económico, acompañado de costos sociales sumamente elevados. El incremento de la incidencia de la pobreza, la ampliación de la brecha social entre ricos y pobres, el crecimiento incesante de los índices de desempleo, sumados a los

¹ Politóloga argentina (Proyecto Iniciativa Popular)

escándalos de corrupción pública y la impunidad con la que la justicia los ha enfrentado, entre tantas otras cuestiones, han incrementado el sentimiento de descrédito de la política y minaron la relación entre partidos políticos y sociedad civil.

Sin embargo, a pesar de que grandes sectores de la población no están satisfechos con el desempeño de su gobierno, y no se sienten enteramente representados en sus intereses y necesidades por los partidos políticos, son pocos quienes consideran que el sistema democrático deba ser reemplazado. Hay un consenso generalizado y extendido de que la democracia es el mejor régimen de gobierno, y el reclamo se orienta entonces a los altos costos sufridos por la población como consecuencia de malas administraciones.

El informe del PNUD sobre la democracia en América Latina ratifica lo que venimos mencionando al manifestar que el malestar no es “con” la democracia, sino “en” la democracia. Resulta cuanto menos paradójico que vivamos bajo un sistema que se sostiene sobre los principios de representación e igualdad, pero que convive con altos niveles de desigualdad y una fuerte crisis de representación.

El informe del Latinobarómetro 2004 corrobora estas impresiones, pues los datos sobre el apoyo a la democracia varían poco durante la década. El 71% de los encuestados contestó que la democracia puede tener problemas pero que sin embargo lo considera el mejor sistema de gobierno, pero a su vez, desde el comienzo de la década de los noventa hasta la actualidad el porcentaje de insatisfacción con la democracia se mantiene en un 65%.²

Comenzar a intentar revertir esta situación implica asumir que todos los sectores tienen un alto grado de responsabilidad en la construcción, el fortalecimiento y la institucionalización de la democracia. Una sociedad se vuelve más democrática cuando los valores democráticos y la participación son la base de su organización. Tener el derecho político al voto no es lo mismo que ser un ciudadano pleno.

Ése es un desafío aún no resuelto por la esfera política, ya que debe no sólo recuperar la confianza de aquellos a quienes representa sino que, al mismo tiempo, debe modificar las viejas formas de concebir la práctica política, para adentrarse en un esquema basado en una interacción positiva con la sociedad civil, pues ambos actores son garantes necesarios del fortalecimiento democrático.

² La **satisfacción con la democracia** es un indicador de eficacia del sistema más ligado al desempeño de gobierno, mientras el **apoyo a la democracia** es un indicador de legitimidad del sistema democrático más ligado a la aceptación de valores básicos como la libertad y la tolerancia.

Los mecanismos de democracia semidirecta

En los últimos años, han venido siendo incluidos en las diferentes Constituciones de la mayoría de los países de Latinoamérica, artículos relacionados con los llamados mecanismos de democracia semidirecta. El objetivo de los mismos es saldar la brecha, permitiendo acercar la toma de decisiones a los ciudadanos.

Ejemplos de estas herramientas son el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la revocatoria de mandato, la consulta popular y el presupuesto participativo.

Estas herramientas, involucran de manera directa a la sociedad civil en los asuntos del Estado, abriendo un camino de participación para el conjunto de la ciudadanía. Su implementación ofrece no solo la posibilidad de que los individuos se involucren de manera directa en asuntos de interés general, sino que además acerca a los representantes con sus representados, reduciendo la distancia que los separa. En un contexto de fuerte descrédito y rechazo de la política, la implementación activa y constante de mecanismos de democracia semidirecta, es una de las tantas acciones necesarias para revertir la situación.

Ahora bien, no sólo es preciso que los mecanismos estén consagrados en la Constitución, sino que además es primordial que existan algunas condiciones para que su ejecución cobre sentido.

Por un lado, está la responsabilidad de la clase dirigente, tanto de incluir en la legislación las herramientas de democracia semidirecta, como así también de promulgar las leyes que las reglamenten. Una vez que este paso está dado, su existencia se vuelve fútil si las mismas no se dan a conocer a la ciudadanía, que son los principales usuarios. Latinoamérica no ha sido un continente con altos niveles de participación, informar y educar en el ejercicio de la participación es una responsabilidad ineludible para los Estados Latinoamericanos. Por otro lado, hay algunas herramientas cuya iniciativa parte del Estado y no de la ciudadanía, ejemplo de ello es el referéndum o el plebiscito. Por ello, es fundamental que haya voluntad política para fomentar la intervención de la ciudadanía.

Es importante no dejar de mencionar, que esta expresión directa de la voluntad popular ha generado algunos resquemores por parte de la clase dirigente. Esta percepción debe ser superada, ya que no hay nada que efectivamente “amenace” el papel de los partidos políticos, sino todo lo contrario, ya que el fortalecimiento de la sociedad civil contribuye a la intensificación y democratización del espacio público.

Al mismo tiempo, hay una cuota de responsabilidad que atañe a la sociedad civil. En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil han venido creciendo y han comenzado a ocupar un rol fundamental en la dinámica social. Gran parte de la población, como consecuencia del desencanto experimentado con los partidos políticos y la política en general, ha encontrado en la sociedad civil respuesta a sus problemas y

necesidades. La crisis de representación imperante ha volcado a los individuos hacia las organizaciones del tercer sector, poniendo a las organizaciones no gubernamentales en el centro de la escena. Por ello, es parte de su compromiso como agentes sociales, no sólo contribuir en la difusión de los mecanismos de democracia semidirecta, sino también ser promotores de su uso en aquellos casos que sea pertinente, como por ejemplo con la iniciativa popular.

Otro aspecto que no debe perderse de vista, son las trabas que la legislación pone a la plena utilización de estas herramientas. Muchas veces, si bien están consagradas en la Constitución, y también se promulgaron las leyes que las reglamentan, la ingeniería legal sobre la que se sustentan impiden o dificultan su utilización. Es tarea de todos velar por el pleno ejercicio de la ciudadanía, con lo cual debemos estar dispuestos a monitorear e identificar las posibles fallas en la legislación para intentar revertirlas.

Participación en América Latina

América Latina no tiene arraigada en general la cultura de la participación. La región no se caracteriza por la asidua utilización de este tipo de herramientas, y en muchos casos ni siquiera están contempladas en la Constitución. En la mayoría de los países latinoamericanos, los mecanismos de democracia semidirecta fueron incorporados a las respectivas constituciones en las reformas de la década del noventa. Ese es el caso de Argentina, Paraguay, Brasil, entre otros. Asimismo, existen casos –Chile, por ejemplo-, dónde recién ahora están bregando por la incorporación de mecanismos de participación en la Constitución Nacional.

En Europa y Estados Unidos, su uso es mucho más frecuente. En Suiza se acostumbra consultar a los ciudadanos constantemente sobre asuntos de interés público. Los gobiernos de Rodríguez Zapatero en España y Chirac en Francia llevaron adelante referéndos para conocer la opinión de la ciudadanía en relación a la ratificación de la Constitución de la Comunidad Europea. El texto de la mencionada Constitución incluía en su articulado el derecho de iniciativa popular, el cual consiste en la obligación de la Comisión Europea de presentar una propuesta en un determinado sentido si al menos un millón de europeos precedentes de un determinado número de estados miembro así lo solicitan.

En Latinoamérica, solo algunos países han utilizado recientemente herramientas como el plebiscito o el referéndum, mientras que la mayoría no hace uso de estos mecanismos con frecuencia.

Uno de los ejemplos dónde se utilizaron estos mecanismos es Venezuela, ya que en el 2004 fue escenario de un referéndum revocatorio sobre la continuidad del presidente Chávez, quién finalmente contó con un 58% de apoyo del electorado. Otro caso a tener en cuenta es el de Uruguay, por ser un país con una larga tradición en la utilización de mecanismos de democracia semidirecta. Ejemplo de ello es lo que ocurrió en 2004,

cuando se celebró un plebiscito en relación a la privatización del agua en el país. El 60% del electorado se manifestó positivamente por introducir en la Constitución que el agua es un recurso natural esencial para la vida y que el acceso a éste y a todos los servicios de saneamiento son derechos humanos fundamentales, con lo cual los servicios públicos de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados en Uruguay exclusivamente por el estado. Esto ha sentado un precedente importantísimo en defensa del agua mediante su inclusión en la Carta Magna de un país por la vía de la democracia directa, y con ello Uruguay se ha convertido en un caso modelo en la región.

Una situación que ocurre con asiduidad en América Latina es que herramientas como la iniciativa popular resultan de aplicación poco eficaz a nivel nacional, pero de mayor efectividad y de más fácil implementación a nivel provincial o municipal (allí donde existe), como sucede en Argentina o Brasil. En el caso de México sucede algo similar, pero la causa de ello es que el mecanismo está legislado en algunos estados, mientras que la constitución mexicana no lo contempla.

A modo de cierre

Es evidente que no sólo es necesaria la consagración legal de las herramientas de participación, sino que además es imprescindible que exista voluntad política y social para que las mismas sean un elemento clave en la profundización de la democracia latinoamericana.

Avanzar en la democratización de nuestras sociedades es responsabilidad de todos y cada uno de los ciudadanos. El Estado, los partidos políticos y la sociedad civil deben comprometerse con la calidad de la democracia y con el funcionamiento pleno de las instituciones.

Fomentar la participación de todos los sectores que componen el tejido social es parte fundamental del proceso democratizador que América Latina inició luego de años de autoritarismo; y para ello es de vital importancia comprender que la participación social no se circunscribe meramente al acto comicial.

Si tal como afirma Gwénaél Le Brazidec, *“la democracia representativa es considerada como el régimen donde existe mas libertad y participación de los electores en la vida pública”*, entonces la existencia y plena utilización de los mecanismos de democracia semidirecta se presentan como un recurso harto valioso para la profundización de la democracia al interior de las sociedades. Es tarea de todos ejercer nuestros derechos.

Bibliografía

Corporación Latinobarómetro: “Informe – Resumen Latinobarómetro 2004, Una década de mediciones”, www.latinobarometro.org

Grzbowski, Candido: “Democracia, Sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate”, en Programa de las Naciones Unidas para El Desarrollo: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Contribuciones para el debate, Buenos Aires, 2004

Keane, John: *Democracia y sociedad civil*, Alianza Editorial, 1992, Madrid.

Le Brazidec, Gwénaél: “Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos”, en Sistema representativo y democracia semidirecta, Concha Cantú, Hugo A. (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002

Portantiero, Juan Carlos: “Estado y Sociedad en América Latina II. Ciudadanía, instituciones y Estados de derecho”, en El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 2000

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Perú, 2004.

Touraine, Alain: “¿Qué es la democracia?”, Fondo de Cultura Económica, Montevideo, 1995.

AAVV: *Una Constitución para Europa*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, Luxemburgo, 2004.