

## INCERTIDUMBRE IDEOLÓGICA Y PÉRDIDA DE LEGITIMIDAD DE LOS SISTEMAS REPRESENTATIVOS. RELACIONES INTERGENERACIONALES EN DEMOCRACIA

Arturo Fermandois Vöhringer\*

Comienzo agradeciendo el honor de estar frente a tan distinguidos académicos. Me encuentro aquí con el Embajador Bianchi, con quien aprendí mucho en aquellas tierras del Norte. Sin ir tan lejos, también con el Embajador Godoy.

El tema que nos reúne es interesantísimo. Quiero acotar mi exposición a una reflexión, señalando vías alternativas de solución a los problemas que se nos plantean. Una vez que se acepta que hay un diagnóstico de crisis de la democracia representativa, un deterioro de su legitimidad ¿cuáles serían las alternativas, las vías correctoras para superar tal situación? Se ha hablado de la rectificación por vía de la fiscalización, la inspección, el *accountability*, pero decidí dedicar mi exposición a analizar alternativas más precisas. ¿Cuál ha sido la opinión de esta Academia respecto de la Ciencia del Derecho Constitucional? Fundamentalmente, me pregunto acerca de sus resultados; anticipo que son exiguos. Por tanto, el problema que tenemos recae en la legitimidad de la representación y es más complejo, porque no se vislumbran alternativas precisas, sobre todo en el debate nacional, y que resulten exitosas en cuanto solución eventual.

### I. DEFENSA DE LA REPRESENTACIÓN

Avanzo recordando una afirmación de aquel talentoso intelectual, que fue Giovanni Sartori, quien en un trabajo concerniente al tema, precisamente en defensa de la representación política, plantea un ataque durísimo contra los *directistas*, es decir, aquellos que promueven la democracia directa, por estar, según escribe, totalmente errados. Citaba un trabajo de 1970, que ya criticaba la representación, y sugería la restauración de la democracia directa inmediata, electrónica, tecnológica. Cita a Toffler cuando observaba que nuestros agentes electos no pueden mediar en defensa de nuestros intereses. Entonces habremos de hacerlo nosotros mismos. O sea, las críticas de la representación, que ya tienen 40 o 50 años, discurren sobre los mismos problemas de cómo se cura el representado de un buen uso de su representación. Pero de ahí a promover su exterminación, extinción o reemplazo media una distancia enorme. El problema en que estamos sumidos consecuentemente es mucho más complejo.

---

\* Texto basado en la exposición hecha en la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile el 30 de octubre de 2017. Versión confeccionada sobre la base de la grabación magnetofónica, editada por el secretariado de la Academia.

Hagamos una pequeña retrospectiva. Cuando uno enseñaba a los jóvenes la justificación que daban los constitucionalistas franceses, entre ellos George Burdeau sobre la representación, explicaba lo mismo que con elocuencia ha planteado el profesor Godoy, es decir, aquí no solo detectamos un problema práctico para cambiar la representación, sino que también un problema de complejidad, quiero decir, de asuntos imposibles de resolver directamente por el elector. Es un problema distinto de lo numérico, de una geografía creciente con habitantes cada día más numerosos. Antes bien, se trata de un problema teórico, sobre la soberanía indivisible, y luego del representante que debe actuar en nombre de esa soberanía y no entenderse que la fracciona para representar a los intereses particulares de quienes lo han elegido. Insisto que es un problema práctico, acompañado de una razón teórica. Pero, además explicaba Burdeau, hay una variable extra. Efectivamente, la representación es una rectificación de ciertos problemas de la democracia directa, es un correctivo de la democracia porque si bien el elector no está capacitado para resolver por sí mismo los asuntos públicos en su complejidad creciente, sí está capacitado, en cambio, para *intuir quién puede hacerlo mejor que él. Es una explicación racional del mandato representativo y, por tanto, reconocemos que se va caminando hacia ello. Como explicaba don Oscar Godoy, se trata de la prohibición del mandato imperativo.*

La teoría de la democracia representativa surge, y hay constituciones que lo proclaman directamente, con esta cláusula de prohibición del mandato imperativo. No está obligado el representante a ejecutar las supuestas o presuntas intenciones, intereses o ideas que tenga el representado. Él debe actuar de acuerdo con su propio criterio, libremente en favor del bien común.

Indagando más sobre Burdeau, encontré en sus escritos una tesis interesante. Se trata de un registro de cuando él vino a Chile en 1959. Se editó un texto entonces en la Universidad de Concepción. En él expone sobre el tema de la democracia gobernante o gobernada. Aclara y precisa que la democracia representativa y la representación tienen por objeto mejorar la decisión pública por medio de las experiencias y la reflexión. Dice que los cuerpos representativos no son de ninguna manera lugares donde se enfrentan las fuerzas ya formadas. En el exterior no hay nada, los representantes van a reunirse de una manera que concuerda con la de los cuerpos académicos para poner en común sus experiencias.

Esta justificación racional de la democracia representativa está malherida. Tiene problemas de legitimidad, pero la necesitamos porque genera racionalmente un mejor producto que la democracia directa.

## II. EVALUACIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Quiero ir al comentario de cierta evidencia que me sorprendió en torno a los Estados o países que han implantado instrumentos de democracia directa, por ejemplo, plebiscitos o revocaciones de mandatos, iniciativa legislativa y otras modalidades. De ello han resultado trabajos interesantes que, en Chile, el profesor Mario Verdugo, y en el extranjero Bárbara Campbell, son personalidades dignas de nombrar. Así en California, Oregón y algo también en Suiza, ya existen experiencias. Anotan los autores citados una lista de problemas que tiene el plebiscito, lo que viene a ser consistente con lo que explicaba el profesor Godoy, quiero decir, que la captura de estos

intentos de democracia directa puede ser peor que el afán de corregir una democracia representativa debilitada.

Seis problemas son, entre otros, susceptibles de mención. El primero es que el plebiscito promueve una cierta tiranía de la mayoría reduciendo los derechos de las minorías. Con alguna evidencia se ha demostrado que temas sensibles de minorías, v.gr., la segregación escolar, problemas de sida, falta de políticas sobre vivienda ocurren y se agravan cuando las propuestas a plebiscitos son rechazadas. Tales propuestas quedan en nada y, peor aún, se retrocede en la protección de los derechos de las minorías. Tres cuartos de esas propuestas son desestimadas. Solo un tercio prospera. Es decir, hay un cierto empoderamiento de la mayoría. En realidad, el plebiscito no refleja bien al electorado. Recuerdo que alrededor de 1997 se vio un proyecto de reforma constitucional para introducir en Chile el referendo. Era una iniciativa distinta de la que tenemos hoy en la Carta Fundamental y cuyo objeto es decidir, entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República, respecto de dos proyectos de reforma constitucional diferentes.

Nos correspondió publicar en la *Revista Chilena de Derecho* monografías al respecto. Yo señalaba este problema, o sea, que el plebiscito lo que hace es desaparecer los matices del proceso legislativo, es un todo o nada, o sea, binario. Lo dice Verdugo y lo repite Campbell: no distingue prioridades ni intensidades, reduce la *accountability* porque el representante queda *bypasseado* por un sistema directo. Entonces, le es más difícil responder y rendir cuentas.

La generalidad de la gente tiene el mismo problema. Los representantes pierden la capacidad de crear una agenda pública y, por tanto, la gestión y su ejecución se vuelven más confusas. Se dice: esto fue ya aprobado en forma directa y yo, como representante, no tengo mucho o nada más que agregar. Otro autor norteamericano imputa a los plebiscitos la captura por grupos de interés. Si la democracia representativa está sujeta a grandes presiones, los plebiscitos son mucho más fáciles de manipular. Dice ese autor que los recursos hacen más sencillo, en un solo acto binario, de ruleta rusa, podría decirse, conseguir el resultado e incluso la redacción de las preguntas que van a ser sometidas a la decisión de la ciudadanía. Por tanto, la generación de la norma, y este es otro defecto, es más difusa, más defectuosa. Las normas no tienen la sustancia que resulta de la discusión técnica ni de recibir aportes de expertos, como lo tienen los debates en la democracia representativa.

Se señala, finalmente, que los plebiscitos producen un problema no menor en el presupuesto nacional, y subrayan la contradicción, por ejemplo, en California donde existe este sistema, ya que las iniciativas que tienen por objeto subir los tributos, son derrotadas. No se suben los impuestos, pero, no es paradójico observar que las iniciativas que tienen por objeto aumentar los gastos esas sí que triunfan.

Tenemos un Estado con serios problemas de financiamiento, entonces ¿serán alzados los tributos?

El plebiscito no resuelve, en suma, por sí mismo las críticas a la legitimidad de la representación ni la suplementa ni complementa.

### III.

En Chile, con el respeto que me merecen, pareciera existir un déficit en la discusión. El debate en Chile llega hasta subrayar la necesidad de legitimar, de aportar instrumentos

de la democracia directa para que el ciudadano, por sí mismo, participe y decida. Pero no se hallan propuestas con algún grado de sofisticación en torno a qué instrumento, en concreto y prácticamente, es el que queremos. Esto es coincidente con lo que sucede en otros países de América Latina. Un trabajo de Orozco Hernández realiza una síntesis de doce países en la región sosteniendo que tienen estos instrumentos, sea en educación y otros temas análogos, pero curiosamente pocos lo utilizan. Por ejemplo, la iniciativa exclusiva que se promueve. Ha sido usada por dos de doce países que la tienen en sus constituciones. Pocos, finalmente, llegan a utilizarla para aumentar la legitimidad por la vía de instrumentos de democracia directa.

En relación con la revocación de mandatos, la capacidad de poner fin al mandato libre del representante se hallaba en solo tres países: Panamá, Ecuador y Venezuela. Solo Panamá la ha utilizado, dice Orozco Hernández.

Si uno va al programa de la presidenta Bachelet de 2014, encuentra que a nivel comunal hay que mejorar la regulación sobre las consultas ciudadanas y plebiscitos. Nosotros ya lo tenemos en la Constitución, pero hay que pulir la normativa pertinente. El candidato Piñera hoy dice que se fomentará el uso más frecuente de fórmulas de la democracia directa, como plebiscito, referendo y las consultas no vinculantes simplificando sus requisitos y procedimientos. Agrega que se creará una oficina de apoyo al vecino. Hasta ahí llegan nuestros candidatos. No hay, consecuentemente, una sofisticación en torno al instrumento de democracia directa que comentamos y esto es obvio tanto para la administración local cuanto a nivel nacional. Se han enviado proyectos de reforma a los plebiscitos a nivel nacional. Reformas constitucionales, ciertamente, pero temo que no se está dando con el grado de elaboración suficiente para explicar qué va a aportar ese instrumento para evitar los seis problemas que la doctrina identifica en materia de democracia directa.

#### EPÍLOGO

Aproximándome al término de esta exposición y a modo de una síntesis, digo que tenemos un debate primario, rudimentario acerca de los límites de la democracia directa porque todos tenemos cierta claridad respecto de la crisis de legitimidad, en torno de la creciente desconfianza. Me pareció acertado el uso de esa palabra ¿qué significa legitimidad?

Pero no tenemos claro cómo resolverlo porque la confianza ciudadana se puede perder de un momento a otro y la pregunta es por la institucionalidad, o sea, lo perdurable ¿Cómo se va a recoger ese caprichoso momento de confianza y desconfianza mediante el plebiscito? ¿Le vamos a exigir al representado una cierta estabilidad en sus emociones? ¿Le vamos a reducir el período electivo de cuatro años a dos años como en Estados Unidos? ¿Le vamos a acortar los mandatos por medio de las tecnologías y las redes sociales de manera que un elector pueda retrotraerse a su decisión anterior, quiero decir, arrepentirse? ¿Cómo vamos a resolver este problema de confianza, de estabilidad de la institucionalidad?

Hoy no está, para nada clara, una respuesta convincente. Esa es de mi mayor preocupación al enfrentar el problema cuyo examen nos reúne.