

Martin Krause y Margarita Mocteni (coordinados)
Democracia Directa. Abeledo-Perrot,
Buenos Aires 1997: 21-31.

CAPÍTULO I

¿DEMOCRACIA REPRESENTATIVA O DEMOCRACIA DIRECTA?*

Bruno S. Frey**

Cuando en Suiza se decidió consultar vía referéndum si el país debía o no incorporarse al espacio económico europeo, los representantes de todos los partidos políticos, el gobierno, los líderes de opinión, los medios, etcétera, coincidieron en que sería positivo para Suiza hacerlo. Pero cuando llegó la votación, una gran mayoría de los ciudadanos rechazó la propuesta y una enorme mayoría en todos los cantones también dijo no, con lo cual la decisión resultante fue que Suiza no entraría al espacio común.

Éste es el típico caso de un referéndum que realmente cambia una decisión importante, mientras que en otros países nadie se hubiera percatado de ello. Porque en las democracias representativas los políticos no saben realmente lo que la población quiere y, por lo tanto, no se ve la diferencia entre lo que quieren la clase política, por un lado, y la gente común, por el otro. Pero cuando existe la institución del referéndum se puede ver esa brecha.

Me gustaría referirme aquí a esta diferencia entre democracia directa e indirecta en el siguiente orden.

Primero analizando la importancia de la democracia directa en distintos países.

Luego quisiera presentar cuatro proposiciones:

- los referéndums son efectivos para quebrar la coalición o cartel de la clase política;

* Test de la Conferencia dictada en Buenos Aires, Argentina, bajo el auspicio de la Fundación América.

** Profesor de Economía Política, Universidad de Zurich.

- los referéndums son una importante herramienta para hacer que la democracia sea más activa, más viva;
- la democracia directa requiere de federalismo y el federalismo funciona bien si existe democracia directa;
- hay muchos argumentos en contra de la democracia directa, pero quisiera sugerir que la mayor parte de esos argumentos son incorrectos.

Finalmente voy a trazar algunas conclusiones.

1. Democracia directa en el mundo

El primer punto es la importancia de la democracia directa. Una cosa parece estar clara: la manera normal de implementar la democracia es en su forma representativa. Cuando me refiero a la democracia directa en el caso de Suiza, en ningún momento quiere decir que todas las decisiones son tomadas directamente por la gente. También tenemos un Parlamento, un gobierno y una administración pública. En concreto, hoy en día la expresión democracia directa sólo significa que se realizan referéndums y que éstos son importantes.

Es interesante observar que en numerosos países existen elementos de democracia directa. Y cuando hablo de elementos de democracia directa me estoy refiriendo, en primer lugar, a los referéndums en un sentido estricto, lo que implica que el Parlamento ha tomado una decisión, por ejemplo sancionado una ley o cambiado la Constitución, y luego la gente la vota. Esto es, es un voto frente a la decisión tomada por el Parlamento o el gobierno. Pero también me estoy refiriendo a la iniciativa, que es un referéndum que se origina fuera del *establishment* político y pretende algo nuevo, busca algo nuevo que los políticos y el gobierno no quieren. El primero es más una protección, mientras que el segundo es más activo.

Quisiera rápidamente mencionar algunos países que tienen elementos de democracia directa. El primero es Estados Unidos. En veintiséis de sus cincuenta estados existe la institución del referéndum. También existe esta institución en localidades americanas, aunque no en todas, sólo en algunas, y los temas que pueden ser sometidos a referéndum están bastante restringidos. El típico referéndum en una localidad americana es sobre los Consejos escolares. Pero lo interesante es que a nivel nacional no existe la posibilidad de un referéndum, aunque sí se reali-

zan bastantes en los estados, especialmente en California. En éste ha habido una gran cantidad de referéndums, pero debería aclarar que no del tipo en que estoy pensando. El clásico referéndum en California se realiza una o dos veces al año conteniendo treinta o cuarenta propuestas, esto es, un número relativamente grande. Por lo tanto se deben marcar nada menos que cuarenta propuestas sobre diferentes temas y entonces nadie tiene mucha idea acerca de cada uno de los temas en cuestión. En estos casos, generalmente un tema o una propuesta es seleccionada, todo el mundo habla sobre eso, en general se trata de una pregunta simple, algo así como "¿está usted a favor o en contra de la homosexualidad?", pero el problema es que se debe responder acerca de cuarenta temas más. Por eso no es ésta la clase de referéndum en la que estoy pensando. En mi opinión, cada referéndum debería ser sobre un tema que debe ser discutido en profundidad, y en una elección no tendría que haber más de dos o tres, de manera que la gente conozca cuáles son los temas que se discuten y pueda tomar decisiones pensadas.

En Australia existe el referéndum y en algunos países de Europa también. Por ejemplo, Gran Bretaña tuvo un referéndum sobre el ingreso a la Comunidad Europea. En Francia hubo un referéndum sobre el Tratado de Maastricht, que fue esencialmente sobre la cuestión de si debería haber una moneda europea única y más libre comercio, y recordarán que este Tratado fue aceptado por apenas un poco más del 50%. En realidad, se llevaron a cabo varios referéndums en países europeos sobre la incorporación de cada uno a la Unión Europea; recientemente hubo uno en Austria (que dijo Sí), Finlandia (Sí), Suecia (Sí) y Noruega (No). Pero Suiza es, sin duda, el país que comparado con otros, ha tenido el mayor número de referéndums en su historia.

Suiza es un país muy pequeño, con sólo siete millones de habitantes, pero económicamente muy exitoso. Dependiendo de las estadísticas que se usen, somos uno de los países más ricos del mundo en términos per cápita y sin tener ningún recurso natural. Nos enriquecimos durante el siglo XIX. Antes de eso, Suiza era el país más pobre del continente y la única manera en que podíamos ganar dinero era exportando soldados a otros países. Nos enriquecimos porque adoptamos una Constitución económica muy liberal y se produjo un enorme desarrollo basado

en la economía de mercado, con lo que nuestros ingresos crecieron apropiadamente.

Las características de la democracia directa en este país, del cual tal vez podamos aprender algo, son:

1. En primer lugar, los referéndums se llevan a cabo en todos los niveles de gobierno. A nivel local, en las tres mil localidades con que cuenta el país. Como ya se pueden imaginar, en una población de siete millones de habitantes, el tamaño medio de las localidades es muy pequeño. Tenemos referéndums en el nivel cantonal, en los treinta y tres cantones. Y también tenemos referéndum a nivel nacional, donde una doble mayoría es requerida, lo que significa que tanto la mayoría de los ciudadanos como la de los cantones deben aprobar una decisión, y ambas cosas no siempre se dan juntas (muy a menudo la población está a favor y la mayoría de los cantones está en contra, por lo cual la propuesta no es aprobada).

2. El segundo punto es que los referéndums pueden ser sobre todos los temas. No hay excepciones que involucren temas relacionados con derechos individuales u otros. Por lo tanto, en Suiza alguien podría sugerir que todos los turcos deberían ser asesinados. Esto es completamente aceptable, pero, por supuesto, y aquí viene el tema central, la población no estaría tan loca como para aceptar tal propuesta y de hecho nunca se ha sugerido algo semejante. Con frecuencia me preguntan si existe la pena de muerte en Suiza y la respuesta es que no, no la tenemos, aunque podría ser introducida fácilmente vía referéndum. Esto es, no hay ninguna restricción en el tema. Pero, por supuesto, aquí debería agregar que esto es el resultado de una larga tradición en contar con este sistema de democracia directa. No sugeriría que cualquier país debería introducir el sistema de referéndum e inmediatamente admitir votaciones sobre cualquier tema. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo la gente aprende y al final sería absolutamente aceptable que todos los temas sean posibles de referéndum.

3. El tercer aspecto es que las barreras para impulsar un referéndum son bajas. En sentido estricto, tenemos dos tipos de referéndums. Uno es cuando la Constitución es modificada: el referéndum es obligatorio siempre. Esto es, no se puede cambiar la Constitución suiza sin preguntarle a la población y a los cantones si ellos aprueban la modificación. Cuando el gobierno o el Parlamento sancionan leyes, está previsto un referéndum

opcional, y aquí la barrera para impulsarlo es muy baja: el 1% de los ciudadanos. En mi opinión es muy importante mantener bajo este porcentaje de firmas necesario para impulsar un referéndum, no pedir un 10 o 20% sino un número relativamente pequeño. En el caso de las iniciativas, aproximadamente 2% de los ciudadanos deben firmar la petición y luego se consulta a toda la población.

4. La cuarta característica que me gustaría destacar es que los referéndums son usados en forma intensiva. Si miramos la información al año 1990, y sólo teniendo en cuenta a nivel nacional, en Australia tenemos cuarenta y cinco referéndums llevados a cabo, en Francia e Italia veintiuno, en Dinamarca quince, en Irlanda trece, en Austria dos y en Suiza casi trescientos ochenta. Es evidente, entonces, que la importancia relativa del referéndum es realmente mucho mayor en Suiza que en otros países.

5. Y la quinta característica es que los referéndums son realmente vinculantes. El gobierno tiene que ejecutar lo que es decidido vía referéndum. Y aquí aparece un tema que sería interesante discutir luego: en Suiza tenemos un gobierno que no se compone de un presidente sino de siete personas que tienen igual jerarquía. Entonces, independientemente de lo que la gente decida en un referéndum, el gobierno permanece en el poder. La pregunta es si este sistema puede ser usado con una presidencia unipersonal. ¿Podrían ustedes tener el mismo sistema, por ejemplo, en Argentina? ¿Estaría dispuesto el Presidente a implementar cualquier medida que fuera decidida por la gente? Éste es un punto interesante para discutir, pero lo importante es que una vez que la decisión sea tomada fuera realmente vinculante. No se trata de una sugerencia, sino de algo que el gobierno tiene que hacer, y que de no hacerlo infringiría la Constitución.

2. Proposiciones

I. Me gustaría pasar a la primera proposición, la cual dice que los referéndums son muy efectivos para quebrar el cartel de los políticos contra los ciudadanos.

Estoy partiendo de la idea de que los políticos tienen intereses distintos a los de los ciudadanos, y esta diferencia de intereses expresada en el lenguaje económico implica que existe un

típico problema "principal-agente". El principal son los ciudadanos, el agente quien debería hacer lo que los ciudadanos quieren son los políticos, y la cuestión es hasta qué punto los agentes hacen lo que los ciudadanos quieren. También podríamos expresar el problema en términos de apropiación de rentas, en el lenguaje de la economía del "buscador de rentas", y considerar que los políticos están tratando de obtener rentas de la población, y la pregunta sería cuán lejos pueden ir o en qué medida pueden hacerlo. Mi moción es que en una democracia directa los políticos tienen menor margen para hacerlo.

¿En qué consisten las rentas? La renta puede basarse en que los políticos hacen cosas que se desvían de las preferencias o los deseos de los votantes y esto, por supuesto, ocurre muy frecuentemente. Los políticos tienen una visión del mundo diferente, tienen ideologías distintas a las de los ciudadanos, en particular porque generalmente ellos no tienen que cubrir los costos de las acciones que realizan. Por ejemplo, hombres y mujeres maduros deciden ir a la guerra y envían a los ciudadanos más jóvenes, pero nadie consulta a estos ciudadanos, o ellos gastan mucho dinero y nunca pagan de sus propios bolsillos. Si miramos a esas enormes conferencias, por ejemplo la conferencia que se llevó a cabo en Río sobre el medio ambiente, si los políticos hubieran tenido que pagar ellos mismos por sus gastos, ninguno hubiese ido, hubiesen usado el teléfono, correo electrónico, etcétera. Pero es una gran cosa poder ir a un lugar como Río y disfrutar el viaje. Ésta es una desviación, los intereses de los ciudadanos son sistemáticamente distintos a los de los políticos.

Y el segundo punto es que, por supuesto, los políticos lo usan para sus privilegios privados, que en algunos países son a veces realmente excesivos, en términos de ingresos, pensiones, beneficios (por ejemplo, en Alemania todos los parlamentarios tienen un pasaje gratis a cualquier lugar del mundo una vez al año y lo que hacen es viajar a ciertos lugares no porque ellos sean interesantes desde el punto de vista político, sino porque son lugares bellísimos). Y, por supuesto, nosotros actuaríamos de la misma manera. Ésta es la tesis de la escuela de *public choice*. No estamos diciendo que los políticos sean malas personas, son iguales a nosotros, gente que busca maximizar su utilidad. El tema es que deberíamos establecer barreras para que no puedan hacerlo a expensas de los contribuyentes. Por lo tanto, mi tesis es que el sistema de referéndum es bastante efectivo

contra este comportamiento de búsqueda de rentas. Un ejemplo: en Suiza los miembros del Parlamento siempre quieren aumentar sus ingresos y la población siempre dice NO. Y el argumento es siempre: si no pagamos más, los parlamentarios no querrán trabajar nunca más. Sin embargo, cuando llega la próxima elección, lo que sucede es que todo el mundo quiere entrar en el Parlamento, por lo tanto hay algo que no es verdad. Por supuesto, ellos ya tienen muy buenas rentas.

¿Cuáles son las clásicas barreras impuestas contra el cartel de los políticos? En mi opinión hay cuatro:

1) La primera son las reglas constitucionales. Hay reglas en cada Constitución que prohíben la explotación de los ciudadanos por parte del gobierno. Pero todos sabemos que esas reglas no funcionan bien, porque generalmente los políticos no reciben ningún tipo de castigo, con algunas escasas excepciones.

2) La segunda forma es tener contralorías, que controlen cómo se gasta el dinero público. Y efectivamente hubo extensos informes de las contralorías que muestran que los parlamentarios han gastado demasiado dinero en ellos mismos. Estos informes han sido publicados, incluso los medios los han publicado de modo de que lleguen al gran público y al final todo termina allí: los políticos siguen igual que antes. Por lo tanto, no es que las cortes de contralor sean malas sino que no son muy efectivas.

3) El mismo Parlamento. Históricamente los parlamentos fueron establecidos para controlar al gobierno. El Parlamento inglés se estableció para poner un freno a los gastos del Ejecutivo en guerras, palacios, etcétera. Hoy en día sucede lo contrario, es el Parlamento el que gasta el dinero, enormes sumas de dinero, que los ciudadanos tienen que pagar.

4) El cuarto impedimento clásico contra el cartel de los políticos es la competencia entre partidos. Si tuviéramos un mercado eficiente, la competencia sería una buena solución. Si tuviéramos dos o más partidos compitiendo entre ellos, seguramente funcionaría bien. Pero el problema es que tan pronto como los partidos ingresan al Parlamento, se convierten en parte de la coalición que comprende a todos ellos. Esto ha sucedido, por ejemplo, con los llamados "partidos verdes", que se encuentran en muchos países de Europa. Mientras éstos estaban fuera del gobierno siempre se quejaban: "Es terrible lo que los congresistas deciden, tenemos que entrar al Congreso para frenarlos" En la actualidad forman parte de los parlamentos y en

cuestión de medio año o incluso menos que eso, han comenzado a comportarse de la misma manera (aun a los "verdes" les gusta tener autos a su disposición cuando no tienen que pagar por ellos, porque de esa manera pueden ir de una reunión de su partido a otra en menor tiempo). Por lo tanto el punto es que, mientras se está afuera, por supuesto se dice que todo está mal; pero cuando se está adentro y se comienza a recibir los beneficios, se adapta muy rápidamente. Así la competencia de partidos es sólo efectiva parcialmente.

Lo más importante a señalar aquí es que el referéndum da poder a la gente que está fuera del *establishment* político, en particular la iniciativa, es decir un movimiento que procede completamente desde fuera del *establishment* político. Se trata de gente que está en contra de algo o grupos de interés recientemente establecidos que quieren lograr alguna nueva medida que a los políticos de siempre no les gusta. Por ejemplo, cuando se trata de los sueldos de los miembros del Parlamento. En las democracias representativas este tema es muy rara vez discutido en ese organismo porque sus miembros quieren mantener el tema celosamente guardado entre ellos, mientras que cuando existe la iniciativa o el referéndum tales temas son discutidos y votados en forma abierta.

II. Mi segunda tesis es que el referéndum es una institución importante para hacer más vívida la democracia, más viable para fortalecer el proceso democrático, y esto es en mayor medida gracias a la discusión que involucra.

Deberíamos distinguir tres etapas que se desarrollan cuando existe el referéndum como institución: a) una discusión pre-referéndum; b) la votación, y c) la situación después del referéndum. ¿Qué sucede en la discusión previa al referéndum? En primer lugar, hay un tema que se vuelve centro del proceso de discusión. Los expertos son consultados por los medios, y de esta manera la gente consigue cierta información sobre el asunto. El proceso de discusión mismo desparrama la información disponible y la distintas opiniones.

Los argumentos brindados por los expertos, los líderes cívicos y políticos, los economistas, etcétera, son discutidos, esto es, utilizados por la gente común, porque todo el mundo sabe que al final hay una votación formal y he aquí la diferencia con la democracia representativa. Por supuesto que también hay discu-

siones en una democracia representativa, pero es bastante irrelevante porque la gente discute y luego no pasa nada. Aquí cuando se tiene un referéndum todos saben que al final tendrán una oportunidad de votar sobre el tema, por lo tanto tiene sentido empezar una discusión e involucrarse en ella. También podemos marcar una gran diferencia con la "teledemocracia", como los norteamericanos la llaman. En este caso, la idea es que hoy en día todo el mundo tiene una computadora personal, las preguntas son lanzadas a la arena política y luego la gente aprieta un botón para que finalmente se tome una decisión, etcétera. Creo que la teledemocracia es un tipo de democracia distinto de un buen referéndum, porque aquí el proceso de discusión es mucho más corto y más formal, demasiado escaso en la arena política.

Lo que es también relevante para algunos países de Sudamérica es que la discusión pre-referéndum es algo bastante antagónico a un plebiscito. Por plebiscito entiendo un referéndum, un voto formal, pero que es sólo por o contra el político en el poder. Y entiendo que en Argentina y en algunas provincias argentinas han tenido algunos referéndums, sobre las privatizaciones y la reelección, pero que han sido meros plebiscitos porque fueron presentados a los votantes por una fuerte personalidad en el poder y toda la discusión fue a favor o en contra de esta persona, pero no sobre el tema mismo. También debo mencionar que en Francia, De Gaulle impulsó varios plebiscitos estableciendo que si la gente votaba en contra implicaba que estaban en contra suyo. Éstos no eran buenos referéndums. Un buen referéndum tiene que ser decidido por el asunto del que trate, donde se discute el contenido y luego los políticos deben llevarlo a la práctica.

La segunda etapa es la votación: podrían exigirse dobles mayorías o no. Y luego tenemos una etapa posreferéndum en la cual la discusión continúa y se hacen algunos ajustes.

III. La tercera proposición es que la democracia y el federalismo van juntos. Es posible tener muchos referéndums a nivel local o provincial, pero lo que se requiere realmente es que la jurisdicción específica tenga autonomía fiscal. No tiene ningún sentido tener un referéndum sobre si llevar a cabo algún proyecto, digamos por ejemplo, la provisión de agua o un nuevo sistema de distribución de agua, si es el gobierno federal el que pagará la cuenta, porque por supuesto todo el mundo dirá: "ins-

talemos el mejor sistema de agua". El tema es, por supuesto, que el referéndum a nivel local tiene que tener en cuenta los beneficios de la decisión gubernamental y también sus costos. Costos en término de impuestos que la gente tiene que pagar y entonces sí se puede pensar en las ventajas y desventajas del proyecto, y decidir en forma razonable. Lo que también surge aquí es la competencia entre varias unidades gubernamentales y la unidad que se ocupa mejor de las preferencias de los votantes, y por lo tanto es más eficiente, atraerá nuevos ciudadanos que irán a vivir allí y esto puede lograrse a través de la democracia directa, que por otro lado también favorece las innovaciones. En cuanto al nivel nacional, se debe ser muy cuidadoso en no tener ese tipo de plebiscitos a los que me referí con anterioridad, orientados hacia una persona y no hacia los temas.

IV. La cuarta proposición es que hay argumentos, desde mi punto de vista, incorrectos, contra los referéndums, especialmente si los evaluamos en términos relativos, esto es, en comparación con el sistema representativo. Veamos estos cinco argumentos:

a) El primero es que "los votantes no son inteligentes y no tienen suficiente educación para tomar buenas decisiones". Creo que esto es completamente erróneo. Miremos a los congresistas. ¿Son ellos más inteligentes? No, no lo son. Se podría decir incluso que en la mayor parte de los países, los congresistas son gente que nunca ha trabajado realmente. Comenzaron sus carreras entrando a un partido político, actuando en las comisiones de estos partidos y ocupando lugares en todo tipo de comisiones, pero nunca trabajaron. Por lo tanto son bastante malos en tomar decisiones y en entender temas del mundo real. Por supuesto, me doy cuenta de que estoy yendo un poco lejos, pero el punto es que, cuando se trata de temas de la vida real, no creo que los políticos puedan decidir mejor. Volviendo al ejemplo de Suiza, si debía o no incorporarse a la Unión Europea, los políticos no pueden contestar esta pregunta mejor que los ciudadanos comunes porque hay muchos temas involucrados y al final tiene que ver con cuestiones ideológicas y aquí, por supuesto, los ciudadanos son tan buenos como cualquier otro.

b) El segundo argumento es que los votantes son manipulados. Estoy de acuerdo, los votantes son manipulados, pero ahora veamos a los miembros del Parlamento. Por supuesto, los

miembros del Parlamento también son manipulados muy fuertemente por los medios y especialmente los grupos de interés. Ahora hagamos el siguiente cálculo: cuando tenemos un Congreso de, digamos, doscientas o trescientas personas, es mucho menos costoso comprar trescientas que veinte millones de personas, por lo tanto los grupos de interés encuentran mucho más fácil corromper a los políticos que a toda la población. Por eso, cuando hablamos de manipulación, no estoy seguro de que el sistema representativo sea mucho mejor.

c) Mucha gente argumenta que los referéndums están bien, pero sólo para cuestiones de menor importancia. Creo que es al revés, los referéndums son buenos para temas importantes; cuando hay realmente dos posiciones y entonces no se sabe qué hacer, lo mejor sería preguntarle a la gente.

d) El cuarto argumento es que el sistema de referéndum impide el progreso. La pregunta aquí es ¿qué es progreso? ¿Es progreso, por ejemplo, tener un salario mínimo? Algunas personas dicen que sí, que eso es progreso; otra gente diría que no, que eso es exactamente lo contrario. Por lo tanto, no está claro qué es progreso y qué no. Deberíamos preguntarle a la gente qué es progreso. Más aún, si este argumento implica que nada cambiaría de tener referéndum, esto es empíricamente falso, al menos en mi país: 96% de todas las propuestas presentadas por los partidos y el gobierno a la gente son aceptadas. Pero lo que importa es el otro 4%, y más aún las leyes nunca sancionadas porque los políticos temían que los ciudadanos las rechazaran.

e) El quinto y último argumento es que implementar los referéndums es costoso. No creo que sea así. Si se hace bien, no tiene por qué serlo. Se puede utilizar a los mismos ciudadanos, por ejemplo, para controlar los comicios y contar los votos como parte de sus deberes cívicos.

En conclusión, la democracia directa puede efectivamente ser introducida en todos los diferentes niveles de gobierno. Se podría comenzar desde abajo, desde el nivel local, o desde arriba, a nivel nacional, o también en un nivel intermedio, por ejemplo, podría comenzarse al nivel de las provincias. Y por supuesto podría tomar diferentes formas. No he dicho mucho sobre esto, pero podrían considerar tener mayorías calificadas o referéndums constructivos en los cuales la gente ya le adelanta al gobierno los cambios que quiere.