

## Argentina debe regular la iniciativa popular

YANINA WELP

Por una aproximación demasiado general, cuando se habla de participación ciudadana –y las autoridades políticas, en especial, tienden a ser bastante ambiguas– se confunde la participación con una encuesta o con otros formatos que no son propiamente de participación política ciudadana. Una encuesta, por ejemplo, recoge información, pero no hace participar políticamente a la gente. Esta tiene un diseño previo y no hay una conexión directa con el *policy making*. Tampoco es participación ciudadana organizar una reunión o encuentro para hacer diagnósticos con un grupo selecto de participantes. Cuando hablamos de mecanismos de participación, no les negamos el valor a estos dos procedimientos, que incluso pueden ser muy útiles para definir políticas públicas. Sin embargo, hay que ser precisos a la hora de utilizar el lenguaje para, justamente, no confundir unas cosas con otras y, de alguna manera, no decirle a la ciudadanía que se están abriendo procesos de participación cuando lo que se hace es otra cosa, como un relevo de la opinión pública o una consulta selectiva. Hacerlo es problemático por muchas razones, entre otras, porque darles centralidad a las encuestas puede contribuir a la erosión del rol de liderazgo programático de los partidos políticos.

Los partidos políticos tienen un rol central por medio del aporte de propuestas e ideas, y no debería ser su función estar adaptando por completo o en gran medida sus propuestas e ideas a lo que dicen las encuestas. Si gobernarán de ese modo, no necesitaríamos partidos sino un modelo de democracia directa, electrónica y global, que

no defendemos para nada ni vemos factible. Los partidos deben generar alternativas bien fundamentadas y competir en elecciones sobre la base de esos programas, no dejarse arrastrar por encuestas de opinión que, por cierto, tampoco “reflejan” la realidad sino que también la construyen.

Entonces, ¿qué es la participación ciudadana? Ahí tenemos dos grandes grupos de mecanismos que, con Gisela Zarembeg, hemos definido como directos, aquellos que apelan a la decisión ciudadana expresada en el voto, como los referendos; e indirectos, basados en cuerpos ciudadanos intermediarios, como ocurre con los consejos de políticas públicas. La clasificación ayuda a entender de qué tipo de mecanismos estamos hablando, porque hay muchos. Un presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana, así como una asamblea ciudadana o una consulta popular; una revocatoria de mandato es un mecanismo de control. Buena parte de las provincias y municipios argentinos los incluyen. Distintos tipos de mecanismos aportan, potencialmente, ventajas, pero también pueden producir problemas. Hay diseños institucionales que dan forma a lo que estos mecanismos pueden producir, con sus requisitos, umbrales y demás. Por todo esto se debe evitar una mirada naif sobre la participación, y observar cómo, dónde, cuándo y con qué regulación operan.

En Argentina tenemos una regulación de mecanismos de democracia directa a nivel provincial que ha sido pionera, prácticamente, cuando se ve cómo se ha regulado esto en el mundo. Por ejemplo, Córdoba regula mecanismos de democracia directa en su Constitución desde 1923. En ese momento apenas Suiza a nivel cantonal y federal los regulaba, así como Lichtenstein y varios estados y municipios de EE.UU. Es decir que no era tendencia como ahora y Córdoba ya lo hacía. Entre Ríos también los introdujo en 1933, aunque los eliminó de Constituciones posteriores. Tenemos una tradición de regulación de estos mecanismos en Argentina, pero la verdad es que no han funcionado prácticamente. Con casi un siglo de regulación, Córdoba es una de las

provincias más activas, aun así es muy escaso su ejercicio. En cambio, sí han proliferado los presupuestos participativos con resultados, en algunos casos, muy buenos, en términos, por ejemplo, de promover la cohesión social y de acercar la ciudadanía a la gestión y a las demandas, pero son mecanismos muy locales. Esto no es negarle su valor, pero no es la entrada de la ciudadanía a la decisión de los grandes temas públicos, que es lo que queremos proponer que se discuta en el caso de Argentina.

Hablando de presupuestos participativos, es importante decir también que dependen de cómo se regulen y de cómo el gobierno los promueva y los establezca en el mediano y largo plazo, y no solo en el corto. Así, pueden funcionar como un mecanismo que promueve la cohesión social y una serie de virtudes o elementos a evaluar de forma positiva. Pero también pueden convertirse en mecanismos clientelares, de lo que también tenemos algunas experiencias en Argentina, como en otras partes. Tenemos entonces unos mecanismos directos, que serían los que en sentido estricto permiten a la ciudadanía expresarse, tomar una decisión a través de las urnas; y tenemos los indirectos, como el presupuesto participativo -que sería mixto-, la elección de los delegados donde hay una participación colectiva, la toma de decisiones deliberando, la conjugación de diferentes formatos, entre otros.

En el caso de los mecanismos directos, estamos hablando concretamente -de acuerdo con la terminología que hay en la región, porque se llaman de muy diversa manera pero apuntan a lo mismo en su definición básica- de tomar una decisión en las urnas en tanto electora o elector. Son consultas populares o plebiscitos, como el que acaba de ocurrir en Chile (octubre de 2020). En Chile le llaman plebiscito al igual que en Uruguay, mientras que en Ecuador se habla de consulta popular y en otros casos se habla de referéndum. La ley, la letra pequeña, permite establecer algunas diferencias entre unos y otros, pero, básicamente, lo que los agrupa -también a la revocatoria de mandato- es que la persona

emite su voto ejerciendo un derecho que tiene como elector o electora tomando una decisión. En este sentido, vemos que en los últimos años -ya podemos hablar de hasta casi cuatro décadas- hubo un crecimiento global tanto en la regulación de estos mecanismos, donde América Latina se destaca, como en las prácticas. Por ejemplo, sabemos que en Argentina con la Constitución de 1994 se introdujeron estos mecanismos que no puede activar la ciudadanía, sino únicamente el presidente de forma consultiva y el Congreso. La convocatoria presidencial requiere de aprobación del Congreso para ser vinculante, pero no se ha ejercitado nunca. La única experiencia que tenemos en la historia reciente fue antes de que se aprobaran constitucionalmente, lo que deja a la vista también que el poder, incluso en casos que pueden no ser cuestionables como el de Alfonsín en 1984 con el del Tratado del Beagle, puede activar un mecanismo de este tipo incluso sin la regulación.

Mientras tanto la ciudadanía, por su parte, si no cuenta con la regulación no puede hacerlo de ninguna manera. A partir de la transición a la democracia vemos que la mayoría de los países de la región han ido incorporando estos mecanismos. También lo hicieron los países del este de Europa tras la caída del comunismo. A medida que las repúblicas soviéticas recuperaban su independencia, se elaboraron nuevas Constituciones y se fueron incorporando estos mecanismos. En paralelo, fue creciendo el número de activaciones con momentos pico, donde, quizás, hubo un poco más de casos, hablando en números, que en momentos previos. Pero, sobre todo, fueron casos con un elevado impacto en la opinión pública. Nos referimos al Brexit, al referéndum por la independencia en Escocia -en Cataluña no se llegó a realizar-, al plebiscito por la paz en Colombia, entre otros. Más en particular, el Brexit y el plebiscito por la paz han sido utilizados por los analistas y políticos que son reacios a pensar que la ciudadanía tiene que tener un derecho a ejercer y participar en la toma de decisiones en el ámbito público, como casos negativos. Sin embargo, más bien refuerzan el argumento contrario, que la regulación debe ser otra.

¿Qué comparten estos dos procedimientos además de no haberle gustado a muchísima gente? Haber sido convocados por el presidente y contar con regulación *ad hoc*. Personalmente, podemos decir que el caso del Brexit nos pareció un poco esperpéntico y que podrían haber tenido todo el derecho a realizarlo en otro contexto con más certezas y garantías jurídicas en un proceso más limpio, con más información sobre lo que se estaba votando. En el caso del plebiscito por la paz se podría haber apoyado de entrada y podemos pensar que el acuerdo preliminar era mejor que el que se hizo posteriormente. Sin embargo, el proceso refrendario en sí adoleció de muchos problemas porque fue convocado por el presidente. Asimismo, por ejemplo, se hizo una ley para bajar el umbral de participación al 13% con la intención de que sea validado considerando la tradición de muy baja participación en Colombia. Las instituciones no deben ser diseñadas para un proceso concreto, tienen que ser pensadas para dar estabilidad y certidumbre respecto a las reglas del juego. Dos años después, la consulta anticorrupción lanzada por la ciudadanía colombiana obtuvo el 33% de los votos, a pesar de ello no fue aprobada porque no cumplió con el umbral de participación. Esto es, entonces, lo que funciona mal: no la democracia directa, sino los malos diseños institucionales y el escaso apego de las autoridades a establecer reglas justas.

Hemos dicho que ha habido un crecimiento de prácticas y regulaciones. En América Latina, en este momento, todos los países de la región incorporan algún tipo de mecanismo. Podríamos detenernos un momento para hablar de cuál consideramos que debería ser el diseño que tendríamos que discutir en Argentina. La experiencia de Uruguay y de Suiza debe ser considerada, las legislaciones de estos países representan lo que nos parece lo más apropiado. En estos dos países el presidente no puede convocar una consulta popular, no está autorizado a hacerlo, pero sí lo hace la ciudadanía o se hace porque así lo establece la ley. Por ejemplo, tanto en Suiza como en Uruguay si se hace

una reforma constitucional la ciudadanía la debe ratificar sí o sí, en caso contrario, no puede entrar en vigor. Esto tiene varias virtudes, pero sobre todo podemos destacar que obliga a los representantes, a las autoridades a justificar sus acciones, a defenderlas. Hay un miedo a que la democracia directa va a llevar a la campaña permanente, pero en Suiza y en Uruguay vemos que no están en una situación de plebiscito permanente.

Incluso en Suiza hay tres fechas fijadas al año a nivel federal donde, si una iniciativa ciudadana reunió las firmas solicitadas y cumplió el procedimiento, se convoca el referéndum. Se suelen presentar tres o cuatro, incluso más propuestas por convocatoria, a veces muy distintas en cada oportunidad, y nadie tiene la sensación de que la democracia, el sistema o el gobierno son inestables, ni nada parecido. Es más, en Suiza se puede vetar una ley. Cuando el Parlamento o Congreso aprueba una ley, durante un periodo de unos 12 meses se pueden reunir firmas para vetarla. Una vez que pasa ese periodo, si no se reunieron las firmas, la ley entra en vigor y ya queda establecida. En Italia, por otro lado, se puede vetar siempre una ley sin importar cuánto tiempo hace que está en vigor. Pero Suiza lo que hace es que, cuando hay, por ejemplo, una ley de educación superior o una ley de educación básica en proceso de discusión, no es solo una disputa entre los partidos, como vemos en los países donde no hay mecanismos de democracia directa, realmente hay que convencer a la ciudadanía y a las distintas instituciones de la sociedad civil involucradas. Algo semejante aunque con menor intensidad ha ocurrido en Uruguay durante los años 90. Cuando en Argentina se hacía todo el proceso de reforma del Estado, la gente iba a la calle o no hacía nada. En Uruguay reunían firmas e intentaban vetar las leyes. De hecho, en más de una ocasión lo consiguieron y eso dio muchísima estabilidad e impidió una reforma brusca. Por eso, lejos de generar inestabilidad, bien conducidos, estos mecanismos obligan a mantener siempre una menor distancia entre la ciudadanía

y los representados, representadas y autoridades, y obligan a un diálogo continuo. A su vez, ya no es una situación, como la que estamos viviendo en Argentina y en muchos otros países, de polarización entre dos actores que están como élites políticas, es decir, la oposición y el gobierno. Sino que la ciudadanía o algunos grupos pueden devenir un actor capaz de organizarse y promover una moción con cierta autonomía.

Esto no es idealización. Cuando vemos en Uruguay y en Suiza quién promueve estas iniciativas, encontramos organizaciones de la sociedad civil. Cuando se hace una ley que toca a los sindicatos, específicamente a los sindicatos de maestros, o a los jubilados hay que ir a hablar con ellos primero. Los jubilados, en particular, tienen tiempo y ganas, al menos en la experiencia uruguaya, donde son un actor clave. Entonces, nuevamente, no se trata de idealizar, no generan inestabilidad ni se pueden activar todo el tiempo porque hay un número de firmas que hace que el proceso sea complejo y hay que cumplir con otros procedimientos también. Como salvedad, podemos detallar que el número de firmas nunca debería ser tan bajo como para que sea muy fácil activarlo sin generar un consenso previo entre unos cuantos actores, pero tampoco tan alto para que sea imposible, porque volvemos al punto cero. En Argentina, donde tenemos la iniciativa legislativa -que en realidad es una petición; es indirecta porque la ciudadanía no vota, sino que llega al Congreso y allí se debate-, lo que nos muestra la experiencia de activación es que las medidas solo han llegado a ser discutidas cuando había mucha gente en la calle. Entonces, no es el procedimiento lo que garantiza que se vaya a discutir esa propuesta, sino la calle. Si hubiera un referéndum que obligara a discutir, entonces realmente deberíamos estar pensando en la articulación ideal para que estos mecanismos pudieran funcionar bien.

El modelo de veto de leyes, el cual no puede activar el presidente y sí la ciudadanía por recolección de firmas, es un mecanismo muy interesante así como la promoción

de leyes. Ahí la experiencia suiza es muy rica ya que de todas las iniciativas que se presentan, que han sido muchas a lo largo del tiempo –estamos hablando a nivel federal pero lo mismo ocurre a nivel cantonal y a nivel municipal con diferencias entre cantones muy intensos en la activación y otros menos–, lo que se observa es que apenas un 30% o menos tienen éxito. Sin embargo, en Suiza existe un mecanismo digno de discutir pensando en las diputadas y diputados en Argentina, que establece que el Congreso puede hacer una contrapropuesta. Se dice que los mecanismos de democracia directa son polarizantes y binarios, pero no necesariamente es así.

Lo que vemos con el sistema suizo se puede ejemplificar con una iniciativa reciente que lanzó un grupo ciudadano. Esta propuesta se orienta a defender el medioambiente haciendo bastante más estricta la regulación de los productos que se compran en el exterior. A pesar de ello, en Suiza se compran productos donde no se tiene la certeza de que sea así. Se tiene, entonces, una propuesta bastante radical para la economía suiza, pero que a su vez toca una sensibilidad muy fuerte en la ciudadanía. Los verdes están aumentando en Suiza su peso electoral. Entonces, ahí vemos que todo se conjuga: no hay democracia directa versus sistema representativo, es una articulación que a veces, idealmente y cuanto más mejor, puede dar lugar a una discusión pública muy enriquecedora. El Parlamento, viendo que había mucho sentido en la demanda, pero en contra porque económicamente era casi impracticable o tenía costos que no podían asumirse –ya que era realmente demasiado complejo–, hace una contrapropuesta que no es ni la regulación que hay ni esa propuesta extrema que está proponiendo el grupo de ciudadanos. Entonces, tenemos ya dos posturas más el *statu quo*. Se vota a favor del *statu quo* de la contrapropuesta parlamentaria, la propuesta extrema, y también es posible que una comisión formada con los parlamentarios más afines a la iniciativa y los promotores hagan otra propuesta más intermedia entre todas estas. Entonces,

tenemos una escala de cuatro: el *statu quo*, la contrapropuesta parlamentaria, la propuesta acordada entre el sector del Parlamento y sectores ciudadanos, y la ciudadanía. Todo eso no solo abre la agenda a un tema que para la ciudadanía es muy importante también a nivel electoral, sino que abre un debate sobre qué diseño de políticas públicas implementar, costes, beneficios y cómo hacerlo, lo cual enriquece mucho el debate. Y, quizás, la iniciativa ciudadana no se aprobó, pero hay mucha más conciencia pública sobre este tema. Hay una serie de mecanismos que se van articulando desde las mismas empresas para cumplir la normativa y hay una legislación mejor que la que había antes. En este sentido es un mecanismo con mucho potencial, al igual que el de la ratificación de reformas constitucionales.

En América Latina los referendos no son nuevos, incluso en Argentina tenemos todo tipo de experiencias en los últimos años, a nivel subnacional. Cuando nos ponemos a analizar qué es lo que ha cambiado, una cuestión clave es que de las activaciones *ad hoc* del pasado pasamos a un contexto de mucha mayor regulación. Se ha introducido antes en todas las Constituciones de la región este tipo de mecanismos, y eso aparecía muy prometedor. Argentina no es el caso, pero muchísimos países de la región sí han incorporado mecanismos de democracia directa según el modelo uruguayo y suizo, aunque también incluyen al presidente, donde en la regulación sigue siendo una figura que tiene competencias para activar estas consultas. Pero la ciudadanía también se ha incorporado, porque dependiendo de la clasificación –iniciativas populares, revocatorias, referéndum abrogatorio– en América Latina ya existen al menos 10 países que cuentan con la herramienta de participación e iniciativa ciudadana.

Hace un par de años nos pusimos a investigar por qué la gente sigue tomando las calles en lugar de activar estas consultas, por qué hay tan pocas activaciones. La respuesta fácil siempre es que no hay cultura democrática, que no se sabe, que hay desconocimiento. Con un grupo de colegas

nos embarcamos a pensar un poco más si realmente esto era tan así, y vamos a compartirles lo que encontramos, que va a salir publicado pronto en un libro que se llama *El diablo está en los detalles*, que editamos con Fernando Tuesta, de Perú, y en el que participan Ciska Raventós por Costa Rica, Juan Pablo Pozo por Ecuador, Martha Sandoval por México, Alicia Lissidini analizando el caso uruguayo y varios colegas más. Costa Rica, en particular, es un caso que nos iluminó mucho porque su Constitución reformada en 2002 incluyó estos mecanismos, pero no se regularon. Para el año 2006, el país estaba a punto de firmar el Tratado de Libre Comercio, un acuerdo que disgustaba a muchísimas organizaciones sociales. Por ello, hubo una fuerte demanda a la Corte para que se regulara este derecho para poder reunir firmas y activar una consulta. Finalmente, se obligó al Parlamento a hacer la ley, se inició el proceso de recolección de firmas y, antes de que se completara, el presidente Carlos Arias tomó la iniciativa y lo convocó desde arriba. Este procedimiento, que en algún sentido da voz a la ciudadanía mientras le quita la iniciativa, lo que hizo fue desequilibrar por completo el espacio del debate. Los costarricenses han analizado bastante este caso y se ha demostrado que, por ejemplo, como las campañas no estaban bien reguladas y todos los partidos políticos con peso en las instituciones estaban a favor del acuerdo, las organizaciones sociales, por más bien organizadas que estuviesen, casi no tuvieron espacio para dar la disputa en los medios. Tenían muchos menos recursos, menos experiencia, etc. Pero el proceso se dio y ganó la moción de las autoridades, aunque fue bastante disputado y hay muchos puntos negros en este proceso, como presiones a los funcionarios si hacían campaña a favor del acuerdo, entre otras cosas.

Ahora bien, ¿qué pasó después? Porque podemos pensar que esto desincentivó a la gente a activar estos mecanismos. Lo que encontró Ciska es que había casi 50 intentos de activar iniciativas que no prosperaron por varias razones, pero una buena parte no lo hizo porque la Corte

constitucional dictaminó que los temas no eran susceptibles de ser tratados en consulta popular. De ahí viene una de las cuestiones que hay que tener en cuenta, porque no se trata de lanzar titulares sino de que las diputadas y los diputados argentinos discutan esto, miren la letra pequeña de lo que después se introduce en el caso de que se decidan a discutirlo. Lo que hemos visto en el caso de Costa Rica, pero Ecuador también es un ejemplo al igual que México, es que cuando se regulan estos mecanismos, después se pone una larga lista de temas que quedan excluidos del referéndum. La conclusión sería para qué voy a embarcarme, por ejemplo, en México, en un proceso de recolección de millones de firmas para cambiarle el nombre a una calle, no tiene sentido. Es un poco exagerado, pero va en la misma dirección. En México pasó de esa manera, y ahora mismo acabamos de ver otro proceso semejante.

La consulta “contra los expresidentes” que está promoviendo el presidente López Obrador acaba de ser aprobada por la Corte constitucional. Sin embargo, sin ser juristas podemos ver que, o bien no debería pasar porque atenta contra ciertos derechos –sería un argumento más jurídico–, o bien que debería pasar porque no propone nada. Esto se debe a que viene a preguntar si autoriza al Poder Ejecutivo a investigar casos de corrupción grave. Es como preguntar al señor presidente si de verdad necesita que le digan en referéndum si le parece bien que persiga los casos de corrupción o no; lo ampara la ley actual para hacerlo sin necesidad de esta convocatoria y hay instituciones responsables de llevarlo adelante. Una consulta tiene sentido cuando hay un grupo de población más o menos importante que piensa de una manera y hay otro grupo de población más o menos importante que piensa de otra y hay algo que discutir públicamente, de modo que política e institucionalmente se puede derivar una acción en consecuencia. Cuando no hay nada que discutir no hace falta gastar plata en una consulta, porque también debemos saber que los procesos electorales cuestan mucho dinero.

Entonces, para ir directamente a las conclusiones de los distintos casos de estudio que planteamos y que analizamos, encontramos que los desafíos de la democracia directa en América Latina tienen que ver, por un lado, con la falta de responsabilidad política, y hay muchos ejemplos como los que dimos. Uno que se puede agregar es el de Bolivia de 2016. Evo Morales debería haber aceptado los resultados del referéndum y alentar la renovación del MAS. En segundo lugar, los diseños institucionales, que se relacionan con lo dicho respecto de las exclusiones, el número de firmas, los umbrales, etc., deben ser revisados. En tercer lugar, encontramos los organismos de control. Acá hay poco que se puede hacer cuando los organismos de control están cooptados por el gobierno, como en Venezuela, pero se puede hacer mucho cuando tenemos democracia como en Argentina. Con sus altos y sus bajos es una democracia que tiene sus credenciales, con todas las reformas que podamos considerar que son indispensables en la agenda que se viene. En Venezuela en 2016 se reunieron las firmas para activar el revocatorio contra Nicolás Maduro, pero como la Corte constitucional y el órgano electoral están completamente cooptados por el gobierno, ese referéndum fue bloqueado. Tenemos otros ejemplos no tan flagrantes donde cabe mejorar la definición de tareas y el operar de los organismos de control. Y, finalmente, la formación de la opinión pública. Este es un tema clave. Cuando hablamos de mecanismos de democracia directa, hablamos de responsabilidad política, diseños institucionales y los organismos de control. Pero no hay que olvidar que en los tiempos que corren, particularmente con un esquema de crecimiento de la polarización afectiva cada vez más grande, sumado a la irrupción de los medios digitales, se genera que la incidencia de las noticias falsas sea cada vez mayor. Para poder contrarrestar este efecto, se debería trabajar el espacio de formación de la opinión pública como un espacio que realmente posibilite enriquecer el debate y complementar todos aquellos elementos que nos exceden. Sin embargo,

no debemos olvidar, que su cuidado conlleva tantos riesgos como la necesidad de hacerlo. Concretamente, la libertad de expresión es un valor muy grande. Cuando pensamos que hay que regular todo esto que atrae tantos males alrededor de las *fake news*, estamos siempre en un terreno de arenas movedizas muy serio. Es un gran dilema resolver cómo proteger la opinión pública de las noticias falsas y la desinformación sin atacar la libertad de expresión. Se pueden crear unos escenarios de debate más inclusivos, más abiertos -tenemos varios modelos que podríamos discutir-, que permitan realmente enriquecer la opinión pública, y creemos que hay instituciones que tienen mucho que decir y hacer al respecto.