

Problemas del plebiscito como instrumento democrático y como decisor de políticas públicas

Sergio Verdugo R.¹

Máster en Derecho
Universidad de California,
Magíster en Derecho Público
Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen: Las herramientas plebiscitarias pueden conducir a decisiones contrarias a las preferencias reales de la ciudadanía y a los derechos de minorías, siendo instrumentos susceptibles de captura por parte de activistas, que además pueden afectar el nivel de *accountability* de las instituciones representativas. El diseño constitucional vigente exige el acuerdo de supermayorías para convocar a un plebiscito, lo que reduce la importancia de dichos problemas debido a la inclusión de un mecanismo deliberativo que impide eludir la función (y responsabilidad) de los representantes.

Introducción

El movimiento estudiantil del año 2011 ha generado profundos cambios en el debate público nacional. Una de las demandas específicas del movimiento ha sido la de plebiscitar las ideas que promueve con el objeto de que ellas sean aprobadas popularmente, cuestión que ha sido compartida por el Partido Comunista y por algunos dirigentes de la Concertación². Ante la respuesta negativa del sistema político, el Colegio de Profesores y los propios estudiantes impulsaron una consulta nacional (a la que llaman plebiscito) donde los participantes manifestaron sus opiniones³.

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias de Camila Boettiger. Además, agradezco la colaboración del ayudante de la Dirección de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo, Nicolás Galli. Todas las traducciones de los textos originalmente en inglés fueron hechas por el autor.

² Véanse al menos tres proyectos de reforma constitucional que proponen introducir el plebiscito como una solución directa al problema educacional: en el Senado, véanse los proyectos de los boletines 7857 y 7785; en la Cámara de Diputados véanse los proyectos de los boletines 7853 y 7769.

³ Debe considerarse que la idea de establecer plebiscitos no es nueva entre nosotros. Sólo desde el 2006 hasta la fecha se han presentado cerca de 20 proyectos de reforma constitucional que contienen alguna forma de democracia plebiscitaria. Véanse los proyectos: en el Senado, los boletines 7905-07,

En general, el debate nacional ha carecido del respaldo académico de estudios locales en la materia, por lo que un primer objetivo de este trabajo es difundir las ideas propuestas por algunos autores extranjeros, con la finalidad de colaborar a que la discusión considere aspectos técnicos y siga una perspectiva de largo plazo.

Existen múltiples instrumentos plebiscitarios y los actores de la discusión no han consensuado uno específico en sus demandas, aunque está claro que se trata de un mecanismo nacional (y no local)⁴. Tampoco han considerado significativamente los problemas que han experimentado los diversos mecanismos de democracia directa en otros países. Un examen de los mismos contribuye a (a) revisar si la idea de plebiscitar materias específicas de interés nacional (como la educación) es adecuada a nuestro contexto local; y (b) si se insiste en la necesidad de instaurar una herramienta plebiscitaria, diseñar una que sea capaz de controlar eficazmente los efectos indeseados de los instrumentos de democracia directa. Dichos efectos, entre otros, dicen relación con la discriminación a las minorías, la posibilidad de captura por parte de activistas y grupos de interés, la distorsión de la voluntad general que estos instrumentos generan, la pérdida de *accountability*⁵ de representantes y los costos en materia de finanzas y políticas públicas, como se verá.

Sin perjuicio de que el contexto social y político de los países es muy importante cuando se discute la conveniencia de adoptar este tipo de instrumentos⁶, en este trabajo abordaré los problemas anotados desde una perspectiva más amplia que la chilena.

Dejando de lado (*ceteris paribus*) la variable del contexto, argumentaré que los problemas del plebiscito pueden ser controlables si el diseño de los instrumentos de democracia directa considera la existencia de acuerdos previos donde hayan participado diferentes sectores políticos que sean representativos de los más amplios grupos relevantes. Debe tratarse de acuerdos hechos luego de una deliberación y negociación política que, normalmente, las instituciones de la democracia representativa son capaces de proporcionar. Por ello, resulta altamente recomendable que, cualquiera sea el acuerdo a plebiscitar, el mis-

7857-07, 7785-06, 7659-12, 7518-06, 7308-06, 7179-06, 7014-06; en la Cámara de Diputados, los boletines 7313-06, 6566-07, 6237-07, 5982-07, 5879-07, 4252-07, 4103-07, 4228-06.

⁴ Hay mucha literatura que separa las experiencias de plebiscitos o consultas locales de aquellos donde se resuelven materias políticas y sociales que interesan a toda la ciudadanía. En mi trabajo no me referiré a la democracia directa de carácter local, la que (en todo caso) me parece saludable si está bien diseñada.

⁵ La expresión *accountability* será utilizada en inglés, ya que ella no cuenta con un sinónimo adecuado en español. Ella combina la rendición de cuentas y control de la institución. Cuando se habla de *accountability democrático*, dicho control se realiza (aunque no de manera exclusiva) a través de transparencia, de la obligación de fundamentar decisiones, de herramientas de remoción ejercidas por autoridades electas, etc.

⁶ Véase por ejemplo a ALTMAN (2010) p. 30

mo no eluda el consenso de amplios sectores, frente a lo cual la receta de la representación política tradicional es fundamental.

El constituyente, como se verá, dispuso que para convocar a votaciones populares se requiere de una disposición expresa en la Constitución (la "CPR"), lo que obliga a realizar una reforma constitucional para introducir un nuevo mecanismo plebiscitario (art. 15 CPR). Asimismo, el propio constituyente dispone que la regulación de las materias complementarias deben ser objeto de ley orgánica constitucional (art. 18 CPR). Con ello, el diseño constitucional advierte la necesidad de lograr amplios acuerdos que involucren el consenso del Presidente de la República y de altas mayorías dentro del Congreso, lo que representa un notable aporte. Por lo anterior, nuestra CPR estimula la idea de los acuerdos representativos y de las negociaciones políticamente amplias. Ello no sólo es conveniente, sino también jurídicamente vinculante cuando se propone establecer y regular nuevos instrumentos plebiscitarios.

Se ha sostenido, como se verá, que una de las debilidades del argumento estriba en la variable del contexto, por la cual se ha dicho que las instituciones de nuestra democracia actual adolecen de debilidades de representatividad y competitividad que han sido castigadas por la opinión pública en las encuestas⁷. Sin perjuicio de que no profundizaré este punto, argumentaré brevemente que el plebiscito no soluciona dichos problemas, sino que (todo lo contrario) podría profundizarlos. La solución efectiva de lo anterior debe llevarse a cabo mediante otro tipo de instrumentos que promuevan la competencia del sistema político, a los que me referiré brevemente.

El trabajo se divide en cuatro secciones. En primer lugar (I), revisaré rápidamente el estado actual de la discusión nacional que se ha originado a raíz del plebiscito. En su mayoría, se trata de columnas de opinión ventiladas a través de los medios de prensa. Con ello, constataré la necesidad y el interés en que la materia se estudie con un mayor respaldo académico, y de que los especialistas se asocien a líneas de investigación de largo plazo. En segundo lugar (II), examinaré la regulación constitucional de los instrumentos plebiscitarios, advirtiendo que el diseño jurídico del constituyente es favorable a las ideas

⁷ Por ejemplo, según el informe de Latinobarómetro del año 2011, en Chile (a) el apoyo a la democracia es de sólo un 61% (p. 29 y p. 39); (b) entre 2010 y 2011 la percepción de que no se gobierna para "el bien de todos" subió drásticamente de un 29% a un 55% (p. 35); (c) sólo un 12% de los chilenos cree que la democracia ha mejorado (p. 40); (d) sólo un 34% confía en el Gobierno (p. 51); (e) sólo un 35% dice sentirse más cercano a un partido político que a otro (p. 75); (f) sólo un 28% cree que el Estado ha hecho algo por el propio encuestado o su familia (p. 89); (g) sólo un 45% cree que el Estado ha hecho algo por el país (p. 89), en circunstancias que un 82% cree que el Estado posee los medios para resolver los problemas (p. 90); (h) los chilenos califican con un promedio de 4,3 (entre posibilidades que van del 0 al 11), la satisfacción que sienten por los servicios que les brinda el Estado (en 2010 era 5,3 y en 2009 era de 5,5); y (i) sólo un 32% dice sentirse satisfecho con el funcionamiento de la democracia chilena (p. 98). Véase el informe de CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2011)

que promuevo. En tercer lugar (III), analizaré uno a uno los problemas de los instrumentos plebiscitarios, indagando en fuentes mayoritariamente extranjeras. Argumentaré que el control de dichos problemas no puede eludir, en general, el camino de la democracia representativa. Finalmente (IV), resumiré las conclusiones centrales de mi trabajo.

I. Revisión de la discusión nacional sobre el plebiscito

La idea del plebiscito generó un amplio debate en los medios de comunicación, donde diferentes académicos y especialistas se manifestaron a favor, en contra, o presentando posiciones intermedias. Si bien algunos advirtieron (y con razón) que (a) el debate actual no distingue adecuadamente los instrumentos plebiscitarios específicos⁸; (b) que el debate sobre el plebiscito debiera hacerse sin la coyuntura del movimiento estudiantil y con una perspectiva de largo plazo⁹; y (c) que la solución a los problemas de representatividad no se solucionan con el mismo¹⁰, la mayoría de quienes han opinado han tomado posiciones concretas.

Por un lado, a favor del plebiscito se ha dicho que éste fortalece la democracia representativa¹¹ y la deliberación pública¹²; que incentiva la participación ciudadana¹³; que vigoriza las libertades públicas¹⁴; que acelera la toma de decisiones¹⁵; que le entrega más poder al pueblo¹⁶ y que permite superar las deficiencias de la representación actual¹⁷.

⁸ ZAPATA (2011), NUÑEZ (2011). Cabe hacer presente que existen múltiples formas distintas de plebiscitos. Como ya lo advertí, en este trabajo sólo me refiero a aquellos de carácter nacional, lo que no contesta todas las preguntas. Ejemplos de formas de plebiscitos son: (a) aquellos que pueden iniciarse por la solicitud de autoridades diversas (grupo de parlamentarios, el Ejecutivo, etc.) o por iniciativa popular, dentro de los cuales se requiere del cumplimiento de diferentes tipos de requisitos (formulación de proyectos, preguntas, reunión de un cierto número de firmas, depósito de garantías dinerarias, etc.); (b) aquellos donde se formulan preguntas directas (obligando a generar un proyecto posterior) y aquellos donde se solicita la ratificación acerca de un proyecto acabado; (c) aquellos cuyo resultado es jurídicamente vinculante y aquellos que no producen efectos jurídicos directos, aunque pueden producir consecuencias políticas importantes; (d) aquellos que modifican la CPR y aquellos que tienen rango de norma inferior; entre otros. En todas las clasificaciones anotadas es necesario preguntarse cuestiones adicionales. Por ejemplo: ¿quién redacta y cómo se formulan las preguntas? ¿quién y cómo se redacta el proyecto? ¿existe control constitucional? ¿qué papel tienen los jueces? ¿qué normas de transparencia se aplican durante todo el procedimiento? ¿qué nivel de participación popular se permite? ¿qué autoridades y con qué tipo de mayorías se formulan las convocatorias? ¿Existen materias vedadas o puede regularse sobre todo? ¿cómo se modifican las normas aprobadas por plebiscito? ¿Qué tratamiento se les da a los resultados injustos o discriminatorios que pudiera generar una norma aprobada mediante plebiscito?

⁹ MANSUY (2011)

¹⁰ Por ejemplo, NAVIA (2011); VERDUGO (2011)

¹¹ CORDERO (2011), RIOS (2011)

¹² CODDOU (2011)

¹³ CORDERO (2011)

¹⁴ LOVERA (2011)

¹⁵ CORDERO (2011)

¹⁶ LOVERA (2011), CODDOU (2011)

¹⁷ Editorial de EL MOSTRADOR (2011)

Por otro lado, en contra del plebiscito se ha dicho que es un instrumento que puede conducir al populismo¹⁸; que es susceptible de ser capturado por grupos de interés¹⁹; que reduce el nivel de deliberación²⁰; que impide los beneficios de los acuerdos políticos generados luego de una negociación²¹; que debilita la democracia representativa²²; y que puede afectar derechos fundamentales²³. Algunos de quienes se manifiestan en contra del plebiscito nacional que se propone, sin embargo, hacen reserva de que los plebiscitos locales pueden tener algún valor relevante²⁴.

La discusión nacional, si bien contiene ciertas opiniones sofisticadas (y salvo algunas excepciones²⁵) en general ha carecido del respaldo académico de investigaciones de largo plazo que aporten teorías y evidencia significativa. En parte, ello se debe probablemente a que los instrumentos de democracia directa han sido poco estudiados en Chile. Es cierto que existe una literatura constitucional más bien descriptiva sobre el plebiscito, pero ella no suele abordar con profundidad los problemas de dicho instrumento²⁶. También es cierto que hay una literatura relativa a la participación ciudadana y política²⁷, pero dicha literatura normalmente no examina al plebiscito nacional como instrumento de carácter general ni suele profundizar en los problemas del mismo.

II. El diseño constitucional del plebiscito

En este capítulo revisaré brevemente si la CPR permite o no la realización de un plebiscito nacional en material educacional. ¿Puede el Ejecutivo convocar

¹⁸ WALKER (2011), PAPI (2011), JKEIN, LARRAÍN y JARAQUEMADA (2011), Editorial de EL MERCURIO (2011), FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN (2011)

¹⁹ VERDUGO R. (2011), NAVIA (2011), JKEIN, LARRAÍN y JARAQUEMADA (2011), Editorial de EL MERCURIO (2011)

²⁰ PAPI (2011), NAVIA (2011)

²¹ VERDUGO R. (2011), FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN (2011)

²² NAVIA (2011), JKEIN, LARRAÍN y JARAQUEMADA (2011), WALKER (2011), ROJAS (2011), FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN (2011)

²³ WALKER (2011)

²⁴ Por ejemplo, WALKER (2011)

²⁵ Véase una excepción en el trabajo del profesor de la P. Universidad Católica David Altman: ALTMAN (2010) y ALTMAN (2011). Dentro del marco del debate sobre el plebiscito como técnica para dar salida al conflicto de la educación, véase la columna de LIBERTAD Y DESARROLLO (2011), que utiliza algunas interesantes fuentes extranjeras.

²⁶ Véase por ejemplo a SILVA BASCUÑÁN (1997) pp. 388-393; VERDUGO, PFEFFER y NOGUEIRA (2002) pp. 188-190; VIVANCO (2004) p. 92; MOLINA (2006) pp. 169-174; VIVANCO (2007) pp. 335-336; CEA (2008) p. 212; y a CRUZ-COKE (2009) pp. 148-154.

²⁷ Sobre participación política, véase por ejemplo a DÍAZ DE VALDÉS (2010). Sobre participación ciudadana, asociada al régimen municipal, véase por ejemplo a CELIS y MOLINA (2007); asociada a materias urbanísticas, véase a RÍOS (1985) pp. 386-412 y pp. 530-533; relacionada a materias medio ambientales, véase a MORENO (2004); y vinculadas con la ley 20.500 y el derecho de asociación véase ROSENDE y ENTEICHE (2011).

a un plebiscito no autorizado expresamente por la CPR? ¿Puede hacerlo el legislador? La respuesta es negativa: para llevar a cabo dicho plebiscito hay que modificar la CPR²⁸.

La CPR contempla algunos casos de plebiscito en materia constitucional (arts. 32, N° 4, 128 y 129) y en material comunal (art. 118, inc. 5°), pero de manera limitada. El sistema político democrático chileno es fundamentalmente representativo, y las formas de democracia directa son, por consiguiente, una excepción²⁹. Por eso, también, el constituyente (a) prohíbe las delegaciones legislativas en materia de plebiscito (art. 64, inc. 2°); (b) dispone un sistema de control sobre las cuestiones de constitucionalidad que se puedan suscitar en relación a la convocatoria (arts. 93, N° 5 y 95); y (c) entrega la regulación complementaria específica al legislador orgánico constitucional (arts. 18 y 118, inc. 5°). Es cierto que el art. 5° dispone expresamente que la soberanía se puede ejercer por el pueblo mediante plebiscito, pero esta norma hay que interpretarla en conjunto con otras disposiciones relevantes que limitan el instrumento en beneficio de los poderes representativos.

Si se acepta que el plebiscito es una “votación popular”, entonces le rige la exigencia del art. 15, inc. 2° de la CPR, que dispone: “Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución”. El tenor literal de la misma restringe esta forma de ejercer la soberanía, otorgando competencia exclusiva al propio constituyente, cuestión que es coherente con el diseño que la CPR ha elaborado de nuestro sistema político representativo. Como es sabido, si la competencia se atribuye a una autoridad determinada, otras autoridades quedan excluidas de dicha potestad (art. 7°, inc. 2° de la CPR), conclusión que además se refuerza con la expresión “Sólo” que utiliza el constituyente en el art. 15.

Si bien la historia de la norma no contiene mayores explicaciones³⁰, el tenor literal de la misma parece bastante claro. La identificación del plebiscito con el concepto de “votación popular” ha sido reconocida por parte importante de la doctrina³¹ y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante, el “TC”). Cabe recordar que este último ha declarado inconstitucionales proyectos de ley que disponen plebiscitos comunales y primarias por carecer

²⁸ Esta discusión también está presente en otros países. Véase por ejemplo el caso de EE.UU., donde se admite que varios estados tengan instrumentos de democracia directa. Sin embargo, parte de la doctrina ha sostenido que los mismos son contrarios a la Constitución federal por violar la cláusula republicana y la igualdad. Véase un buen ejemplo en CHEMERINSKY (2007) pp. 294-297 y pp. 301-306.

²⁹ Una opinión similar sostiene SILVA BASCUÑÁN (1997-A) p. 249

³⁰ Véase el acta de la Comisión de Estudio para la Nueva Constitución, de la sesión 413.

³¹ Véase, por ejemplo, la opinión de SILVA BASCUÑÁN (1997-A) p. 249; VERDUGO, PFEFFER y NOGUEIRA (2002) p. 157; CEA (2008) pp. 325-328 y CRUZ-COKE (2009) p. 345. Idéntica opinión es citada y parece ser aceptada por VIVANCO (2004) p. 192.

de autorización constitucional expresa, invocando el precepto constitucional recién transcrito³².

El caso de las primarias es tal vez el más importante de analizar, debido a que constituye una analogía de reciente aplicación práctica por el constituyente derivado y el legislador orgánico, como se verá. En un antiguo fallo, el TC insistió en que no pueden regularse las primarias por vía legislativa, ya que la competencia autorizatoria es exclusiva del constituyente. En dicha sentencia, el TC entregó un concepto amplio de "votación popular" que hoy se utiliza para ver si el plebiscito está limitado o no por la restricción del art. 15 de la CPR:

"Que, por votación popular debe entenderse aquel acto en que se convoca al pueblo como sinónimo de cuerpo electoral organizado, para pronunciarse sobre un asunto de interés general para la colectividad, sea a nivel nacional o local, pudiendo dicho logro asumir las más variadas formas, tales como elección de gobernantes, plebiscitos de reforma constitucional, plebiscitos municipales, consultas nacionales o locales, sean éstas vinculantes o no, revocación de actos de los órganos del Estado o destitución de sus titulares y, en fin, selección de candidatos para postular a los cargos de elección popular"³³.

Como puede verse, se trata de un concepto amplio³⁴. Si dicho criterio se mantiene, entonces ni las primarias ni el plebiscito podrían ser regulados sin autorización constitucional expresa, cuestión que incluso comparten algunos partidarios de que el plebiscito se lleve a cabo³⁵. En el caso particular de las primarias, el constituyente derivado modificó la CPR expresamente mediante ley de reforma constitucional N° 20.414, del año 2010. Mediante dicha modificación, se regularon las bases del sistema de primarias y se dispuso que el

³² Véase la sentencia del Tribunal Constitucional, rol 50, que declaró la inconstitucionalidad de parte de un proyecto de ley. Dicha parte pretendía facultar a la autoridad municipal para convocar plebiscitos comunales. Finalmente, se alcanzaron los acuerdos políticos para que la CPR autorizara expresamente dichos plebiscitos, mediante las leyes de reforma constitucional N° 18.825 y 19.097, de 1989 y 1991, respectivamente.

³³ Considerando 19, sentencia TC rol 279.

³⁴ Cabe hacer presente que dicho fallo tuvo una prevención de Luz Bulnes y una sola disidencia, de Mario Verdugo M. El profesor Verdugo M. sostuvo que las primarias no son "votaciones populares", mostrando un concepto más limitado. Sin embargo, aún si el profesor Verdugo tuviera razón, su argumento no permitiría flexibilizar el límite constitucional para el caso del plebiscito, ya que hace poco este autor reconoció en un medio electrónico que la convocatoria a plebiscito requiere de una reforma constitucional, justamente porque, en su concepto, el plebiscito sí constituye una "votación popular". Véase VERDUGO M. (2011). Parece razonable lo anterior si se considera la diferente extensión que ambos instrumentos (primarias y plebiscitos) muestran en relación con los ciudadanos llamados a participar.

³⁵ Véanse por ejemplo las columnas electrónicas de CORDERO (2011) y RIOS (2011). Véanse también los proyectos que parlamentarios han presentado proponiendo modificar la Constitución para instaurar el plebiscito. En estos casos, existe un reconocimiento a veces expreso en las mociones, y otras veces implícito, en la necesidad de que los plebiscitos se introduzcan por la vía de la reforma constitucional. Sólo en el año 2011, véanse los proyectos de reforma constitucional presentados: en el Senado, boletines 7905,7857, 7785, 7659, 7518; y en la Cámara de Diputados, boletines 7853, 7769, 7423.

legislador orgánico constitucional debe regular los aspectos complementarios (véase el nuevo texto del art. 19, N° 15, inc. 5°). Por esta razón, el proyecto que el Presidente Piñera presentó en septiembre de 2011 con el objeto de regular el sistema de primarias se encuentra autorizado por la CPR³⁶.

Por el contrario, en el caso del plebiscito no existe autorización constitucional expresa (fuera de las excepciones indicadas), debido a lo cual corresponde entender que la CPR prohíbe convocarlos. En consecuencia, las demandas por someter el debate de la educación a esta forma de democracia directa exigen una reforma constitucional previa. Si dicha reforma constitucional no modifica la reserva que el constituyente realiza al legislador orgánico constitucional (art. 18, CPR), entonces la regulación complementaria debe sujetarse a una regla de supermayoría parlamentaria.

Como puede observarse, el diseño constitucional es favorable a que esta materia se discuta y se acuerde por amplios sectores políticos, confiando en las instituciones representativas la negociación y votación de cualquier propuesta que disponga la posibilidad de convocar a un plebiscito. Ello hace inevitable que, si la demanda por el plebiscito finalmente prospera, ella deba superar los costos de la deliberación y los consensos amplios, sin poder eludir los canales representativos tradicionales. Como se verá más adelante, este diseño proporciona importantes beneficios para nuestra democracia y asigna la responsabilidad principal en los dirigentes políticos que han sido electos popularmente.

III. Problemas del plebiscito

Hay que tener cuidado con convertir el debate del plebiscito en una discusión que haga elegir entre democracia directa y democracia representativa o deliberativa³⁷. Existen muchas formas de democracia directa y varias maneras de hacer que ellas se relacionen e impacten en un sistema político basado en la

³⁶ Véase el proyecto presentado al Congreso que hoy se encuentra en tramitación: boletín N° 7911-06, mensaje presentado con fecha 6 de septiembre de 2011.

³⁷ En la democracia directa el pueblo decide políticas públicas sin intermediarios, normalmente mediante un gobierno de asamblea. Hoy, aquellos Estados que han establecido instrumentos propios de la democracia directa, han combinado dichas formas con la existencia de representantes (véase por ejemplo los casos de Suiza, Uruguay y California, entre otros). En la democracia representativa las decisiones de política pública se generan a través de representantes electos por la ciudadanía, y normalmente se reconocen diversos derechos de participación (sufragio, petición, asociación, protesta, expresión, presentarse a cargos de elección popular, etc.). Los mecanismos de participación conducen a la existencia de un debate público deliberativo que persigue llegar a resultados inclusivos, lo que se estimula mediante normas de transparencia, el bicameralismo, la participación en la toma de decisiones (ya sea en tribunales, procedimientos administrativos o legislativos), controles constitucionales y de legalidad, la libertad de prensa, el acceso a la información pública, y la exigencia de supermayorías para aprobar ciertas materias, entre otros.

representatividad, por lo que un análisis serio se vuelve complejo y exige un estudio profundo y acabado³⁸. En otras palabras, es posible combinar exitosamente instrumentos directos y representativos dentro de un mismo sistema político. El ejemplo del plebiscito que algunos países europeos ejecutaron para decidir si aprobaban la Constitución europea (que finalmente fracasó) es un buen caso en que consensos previos fueron sometidos de manera saludable y complementaria a las diferentes comunidades políticas. Sin embargo, para que esa combinación sea exitosa se requiere del cumplimiento de ciertas condiciones y, también, se necesita entender que el éxito de las instituciones representativas no depende necesariamente de la participación directa de la ciudadanía, aunque se relacionan.

En consecuencia, es importante separar la idea de la legitimidad de las instituciones representativas de la necesidad de establecer mecanismos de democracia directa. No es un argumento válido fundamentar dicha necesidad en los problemas de representatividad y falta de competencia política que tiene un sistema político. Ello se debe a dos razones: (a) distintos elementos se dirigen de manera más focalizada a solucionar ese problema; y (b) los instrumentos de democracia directa no corrigen los problemas de representación y competitividad de las instituciones republicanas, sino que añaden un mecanismo de participación paralelo. Ese mecanismo de participación paralelo no necesariamente debilita la democracia representativa y deliberativa, aunque es posible que, en un contexto de crisis política, se muestre como una alternativa populista atractiva que permita eludir el rol de los representantes de la nación³⁹.

Considerando lo anterior, es preocupante la experiencia latinoamericana, donde los instrumentos de democracia directa han sido dirigidos por intereses políticos excluidos debido al fracaso del sistema representativo y del sistema de partidos políticos⁴⁰.

A continuación, revisaré los problemas que se han identificado en la ejecución de instrumentos plebiscitarios. La mayoría de ellos se basan en las experiencias de diferentes Estados pertenecientes a la federación norteamericana (como California u Oregon) y otros en la experiencia de países europeos como Suiza⁴¹. En primer lugar, (1) analizaré brevemente si el plebiscito es efectivo como instrumento *oxigenador* de la política representativa. Luego, (2) revisaré la objeción por la cual el plebiscito es una herramienta favorable a la tiranía de

³⁸ Véase ALTMAN (2011) p. 2

³⁹ "La democracia directa no es necesariamente adversa a la democracia representativa, sino que bajo ciertas condiciones puede serlo. La democracia directa fungiría como un juego peligroso, particularmente cuando las otras piezas clave del andamiaje institucional no gozan de buena salud" ALTMAN (2010) p. 29.

⁴⁰ Véase BARCZAK (2001) y ALTMAN (2010)

⁴¹ Recuérdese que en Estados Unidos no existen mecanismos de democracia directa a nivel federal, aunque 26 estados contienen la posibilidad de plebiscitar ciertas materias.

las mayorías. Enseguida, (3) me referiré al problema democrático del plebiscito, por el cual éste no es capaz de reflejar fielmente las preferencias de los ciudadanos. Después, (4) resumiré el problema de agenda (*agenda setting*) que el plebiscito genera para las autoridades representativas. En quinto lugar, (5) analizaré sintéticamente el problema de la captura de los procesos plebiscitarios por grupos de interés. Posteriormente, (6) revisaré la crítica por la cual los instrumentos de democracia directa generan normas defectuosas. Luego, (7) examinaré si las opciones que plantea el plebiscito dan o no espacio para generar decisiones *paretianas*. Enseguida, (8) expondré brevemente los efectos que el plebiscito produce en el presupuesto público.

1. El plebiscito como instrumento oxigenador de la política representativa

Una visión positiva del plebiscito diría que la experiencia suiza demuestra que el mismo puede operar como una herramienta útil y efectiva para que los electores participen directamente, superando el oligopolio producido por aquellos intereses comunes de dirigentes políticos (el “cartel de políticos”) que van en contra de las preferencias de votantes y contribuyentes⁴².

Una visión negativa podría conceder el punto anterior. Sin embargo, dicha visión recordaría (como ya lo indiqué y reitero) que el instrumento plebiscitario no sería capaz de corregir los problemas de competitividad y representatividad del sistema político, sino que solo de quitarle poder a dicho “cartel”. Si se cree en los beneficios de una democracia representativa, los problemas deberían corregirse fortaleciendo los mecanismos de competencia y la representatividad de la misma⁴³. En el caso de Chile, modificando las reglas que admiten la reelección, permitiendo las primarias obligatorias, ampliando el padrón y volviéndolo más impredecible (por ejemplo, haciendo que la inscripción electoral fuera automática y que los chilenos en el extranjero puedan votar), evitando los reemplazos parlamentarios designados, prohibiendo que las alianzas electorales sólo lleven a un candidato (lo que ha sucedido en el contexto del binominal), entre otras cuestiones que podrían revisarse, constituyen medidas que atacan el problema de manera más directa. No profundizaré estos puntos en este trabajo.

2. El plebiscito como expresión de la tiranía de las mayorías

Grandes intelectuales como James Madison y Alexander Hamilton han sido escépticos de los mecanismos de democracia directa. La amenaza de la tiranía

⁴² FREY (1994), COOTER (2002) pp. 145-146.

⁴³ Por lo mismo, se ha dicho que en condiciones de competitividad la democracia representativa tiende a identificar mejor las preferencias de los electores que la democracia directa. COOTER (2002) p. 145.

de las mayorías y el problema de las facciones (*faction problem*) fueron elementos que los constituyentes norteamericanos consideraron cuando diseñaron el sistema político federal norteamericano⁴⁴. La preocupación por los derechos de las minorías se solucionaba distribuyendo las funciones del poder político entre diferentes instituciones⁴⁵. Una consecuencia de lo anterior fue evitar la utilización de instrumentos de democracia directa y la creación de una democracia representativa (una república y no una democracia directa)⁴⁶.

Actualmente, la ciencia política norteamericana ha revisado las ideas de los padres fundadores. Barbara Gamble ha sostenido que sin los mecanismos del sistema representativo la democracia directa promueve la tiranía de la mayoría, afectando derechos civiles de las minorías. Estudiando tres décadas de iniciativas y plebiscitos acerca de los problemas de vivienda, de servicios públicos para minorías raciales, segregación escolar, derechos de los *gays*, requerimiento del idioma inglés y políticas sobre el SIDA, Gamble concluye que las iniciativas plebiscitadas que restringen los derechos civiles han tenido un éxito extraordinario, aprobándose cerca de tres cuartos de los mismos⁴⁷. Con lo anterior contesta con evidencia a quienes, utilizando teoría, habían indicado que la democracia directa no lesionaba a las minorías⁴⁸.

Los resultados de Gamble deben ser refinados si se considera otro estudio posterior. Mediante el mismo, se ha presentado evidencia relativa a que el tamaño de una comunidad política está conectado con la manera en que las minorías son tratadas. Revisando la experiencia de algunos Estados norteamericanos en el tratamiento de las minorías sexuales, se concluye que dichas minorías reciben menos protección en comunidades más pequeñas⁴⁹.

Esto no demuestra necesariamente que la democracia directa sea abusiva o tiránica, en especial cuando se considera que las propias instituciones representativas también pueden serlo. Sin embargo, sería interesante realizar un estudio similar en Chile, una comunidad política pequeña y relativamente homogénea (a diferencia de la californiana, que normalmente sirve de objeto de estudio en esta materia). La hipótesis de que las características de nuestra ciudadanía

⁴⁴ Véase, en especial, *El Federalista* N° 9, de Hamilton; y *El Federalista* N°s 10 y 51, ambos de Madison.

⁴⁵ Así nace, por ejemplo, la idea del control constitucional de las leyes. Véase GARCÍA (2003), quien documenta la manera en que los *papers* de *El Federalista* promovieron y fundaron la revisión judicial de las leyes (*judicial review*).

⁴⁶ Una conclusión similar es compartida por CHEMERINSKY (2007) pp. 294-297. Otro autor que ha llegado a conclusiones similares a las de Gamble, es HOESLY (2005) pp. 1209-1212. Para este último, el problema de discriminación en contra de las minorías que el plebiscito produce se vincula a la facilidad con que los grupos de interés capturan el proceso plebiscitario. Volveré sobre este punto más adelante.

⁴⁷ GAMBLE (1997) p. 261. Véanse varios ejemplos concretos posteriores al artículo de Gamble en CHEMERINSKY (2007).

⁴⁸ Por ejemplo, COOTER (2002) p. 146

⁴⁹ DONOVAN y BOWLER (1998) p. 1023

llevarían a tomar decisiones discriminatorias en contra de las minorías o grupos desafortunados debería ser *testeada* entre nosotros. En efecto, sería interesante saber cómo operaría un mecanismo popular de democracia directa en relación con los derechos de grupos minoritarios como indígenas, empresarios, estudiantes sin suficiente organización, personas privadas de libertad y agrupaciones religiosas, entre otros que podrían ser nombrados.

En nuestra opinión, el argumento de la tiranía de las mayorías es difícil de desecharse. Sin embargo, los efectos del mismo pueden ser parcialmente controlados si el mecanismo plebiscitario es sujeto a algún tipo de instrumento de frenos y contrapesos (*checks and balances*), cuestión que no parece sencilla. ¿Procedería, por ejemplo, el control constitucional respecto de materias aprobadas en plebiscito? Alguien podría proponer someter a control preventivo dichas cuestiones, lo que no parece completamente recomendable por la objeción de eficacia que afecta al mismo⁵⁰. Por otro lado, el control represivo puede originar otro tipo de problemas asociados a altos costos de popularidad a los que se verían enfrentados los jueces.

Hay, sin embargo, otro tipo de herramientas de frenos y contrapesos que podrían ser de utilidad. Como argumenta Chemerinsky, pensando en el modelo federal norteamericano, normalmente todas las decisiones importantes involucran la participación de al menos dos poderes del Estado⁵¹. Esto mismo es aplicable al diseño constitucional chileno, por el cual se requiere la aprobación previa del Congreso para la ratificación de un tratado internacional y para declarar ciertos estados de excepción; el acuerdo del Senado para el nombramiento de determinadas autoridades (ministros de la Corte Suprema, Contralor General de la República, consejeros del Banco Central), entre muchísimos otros ejemplos que muestran la presencia de este principio de control. Para Chemerinsky, los instrumentos de democracia directa quiebran esta estructura, cuestión que comparto solo parcialmente. En efecto, el plebiscito puede ser coherente con un sistema de frenos y contrapesos siempre y cuando se esté dispuesto a tener una regulación exigente que demande (entre otras cosas) la participación de varias instituciones donde no existan intereses dominantes cruzados y, tal vez, si se está dispuesto a asumir el costo político de permitir el control de constitucionalidad represivo, cuestión que siempre traerá evidentes objeciones, y probablemente fortalecería las teorías de la deferencia que algunos autores promueven entre nosotros⁵².

⁵⁰ Entre otros que han detectado problemas al control preventivo de la constitucionalidad de las leyes, véase a PFEFFER (1998), ALDUNATE (2005), BUCHHEISTER y SOTO (2005), ZAPATA (2008) pp. 432-448, HENRÍQUEZ (2009) pp. 63-70 y VERDUGO (2010)

⁵¹ CHERMERINSKY (2007) p. 296

⁵² Esta idea ha sido promovida fundamentalmente por Patricio Zapata, en ZAPATA (1994) pp. 6-22, ZAPATA (2002) pp. 69-93 y ZAPATA (2008) pp. 225-289.

3. Problema democrático del plebiscito

Este argumento se divide en las siguientes afirmaciones: (a) el plebiscito no refleja fielmente la voluntad de los electores; (b) el plebiscito no es capaz de distinguir las prioridades de los electores ni las intensidades de sus preferencias; y (c) el plebiscito reduce el *accountability* de los legisladores representativos.

Referido al primer punto (a) Chemerinsky alega que las posiciones de la mayoría de los votantes no son representadas, ya que los instrumentos de democracia directa suelen ser procesos "binarios; votas por él o en contra de él"⁵³. Las opciones de la ciudadanía pueden no verse representadas, y tendrán que renunciar a las mismas para votar por la opción que más se asemeje a su voluntad. Esta situación se agrava si lo que se somete a plebiscito ha sido diseñado por un proceso capturado por grupos de interés, punto que profundizaré más adelante.

"Imagine que hay un tema donde las posiciones pueden ser alineadas de cero a diez; siendo cero la más extrema en una dirección, y diez la más extrema en la otra. Usualmente los que van a pagar dinero para tener una iniciativa en la boleta electoral tienden más a los extremos que a la mitad. Y lo que ellos intentarán hacer es poner una iniciativa lo más extrema posible que sea capaz de ser aprobada por la mayoría de los votantes. Y entonces, un ejemplo hipotético: aquellos que apoyan una iniciativa en un tema querrán que sea un diez, pero creen que sólo pueden obtener un ocho, así que pondrán una iniciativa ocho en la boleta electoral. Imagine que la mayoría de los electores en realidad quiere un seis en ese tema. A los electores les gustaría hacer algo al respecto. No quieren ir tan lejos con la iniciativa, pero quieren hacer algo. Bueno, tendrán una opción. Votar por la iniciativa ocho en el plebiscito, o no hacer absolutamente nada"⁵⁴.

Podría decirse que este problema no es exclusivo de la democracia directa, ya que también está presente en los instrumentos propios de la representación. En efecto, en los sistemas de partidos políticos los electores suelen no encontrar candidatos ideales y deben, por lo tanto, ajustar sus preferencias a los candidatos existentes. Los costos de presentar candidaturas propias son muy altos como para superar este problema, pero hay un grupo de variables que entregan respuestas. En los procesos representativos, los acuerdos políticos son frecuentes y los sistemas electorales tienen mecanismos con diferentes objetivos de representación (de los Estados partes o de las regiones en un senado federal o nacional, de la mayoría simple en los uninominales, de la diversidad de gru-

⁵³ MUELLER (1996) p. 179, CHERMERINSKY (2007) p. 300

⁵⁴ CHERMERINSKY (2007) p. 300

pos pequeños en las fórmulas proporcionales, etc.). La capacidad negociadora se fortalece cuando se le entrega la toma de decisiones a órganos colegiados y se introducen mecanismos que incrementen la deliberación, como ocurre con las instituciones bicamerales, la regla de supermayorías, la existencia de comisiones, de vetos, etc.

En el ejemplo propuesto por Chemerinsky, es posible que en el proceso legislativo representativo se acuerde la adopción de una "iniciativa seis", tal como la mayoría de los electores quiere, en circunstancias que en el plebiscito probablemente las opciones sean "cero" u "ocho". En ambos habrá resultados (ocho en el plebiscito y seis en el proceso representativo), sin embargo uno de ellos estará más cerca de representar los intereses de la mayoría. Lo anterior es fruto del proceso de negociación y deliberación que los procesos representativos estimulan⁵⁵.

Otro aspecto de la crítica democrática (b) ha sido desarrollado por Sherman J. Clark⁵⁶. Este autor contesta el tradicional argumento de que los plebiscitos son más "democráticos" que la política representativa, debido a que permiten al pueblo expresarse de manera directa sobre puntos específicos sin las distorsiones propias de la representación⁵⁷. Para Clark, los instrumentos de democracia directa no son confiables en su propósito de reflejar adecuada y significativamente la voluntad de la ciudadanía, debido a que excluyen la expresión de prioridades entre tópicos relevantes. Al presentar sólo un tema a la vez, los plebiscitos no permiten a los votantes focalizar la intensidad de sus preferencias en las materias que realmente les importan⁵⁸. Con el plebiscito, se asume que todas las materias sometidas a votación son de igual importancia para todos los electores, y que todos los votos reflejan una idéntica intensidad de preferencia, cuestión que ha sido muy criticada por algunos de los teóricos más importantes de la ciencia política moderna⁵⁹.

En realidad, el resultado de los instrumentos de democracia directa no es entregarle mayor poder a la ciudadanía, sino que el contrario: ellos pierden influencia en la determinación del resultado final. Lo contrario ocurre con los instrumentos representativos, que obligan a los candidatos a expresar no sólo

⁵⁵ Como se ha dicho "Un mayor rango de resultados abiertos a cuerpos representativos le permite elegir mejores opciones que las que el electorado puede hacer entre las limitadas alternativas que confronta". MUELLER (1996) p. 179. Este mismo autor relativiza el argumento diciendo que la alternativa democrática que produzca consensos no es necesariamente la adopción de decisiones en el parlamento, ya que la regla de mayoría simple también puede impedir que se generen consensos. El autor dice que la vía idónea para generar acuerdos es la regla de supermayoría. MUELLER (1996) pp. 187-188.

⁵⁶ CLARK (1998)

⁵⁷ Sobre las críticas a la democracia representativa, véase entre otros el ya clásico trabajo de SCHUM-PETER (1942), especialmente los capítulos XXI y XXII.

⁵⁸ CLARK (1998) pp. 467-473

⁵⁹ Véase por ejemplo la crítica de Jamen Buchanan y Gordon Tullock. BUCHANAN y TULLOCK (2004 –edición original es de 1962) pp. 121-126.

lo que los electores quieren, sino que también a priorizar lo que la ciudadanía más intensamente prefiere⁶⁰.

Por último (c), se ha dicho que el plebiscito reduce el nivel de *accountability* de los representantes (legisladores)⁶¹. Los legisladores pueden ver en el plebiscito una alternativa eficaz para impulsar sus propias agendas cuando temen ser derrotados en el proceso representativo de creación de una ley. Con ello generan caminos paralelos y evitan participar en el proceso político formal, acercándose y formando alianzas con grupos de interés que no han sido electos. Por otra parte, los legisladores tienen una vía para responsabilizar a otros de las decisiones que se tomen (al pueblo)⁶² y, al mismo tiempo, apoyar el camino de la democracia directa con un discurso populista. Lo anterior puede provocar una suerte de renuncia a regular determinadas materias sensibles⁶³. En consecuencia, la responsabilidad de los legisladores frente a las consecuencias de los plebiscitos aparece como ambigua y confusa⁶⁴.

Todo lo anterior hace más difícil que la ciudadanía distinga la verdadera función del legislador, haciendo que el control democrático a través de la información y la reelección sean instrumentos menos eficaces.

Existen diseños de plebiscitos que disminuyen la importancia de la crítica democrática, pero todos ellos implican generar algún canal deliberativo previo que no excluyen completamente las críticas planteadas por los autores recién citados⁶⁵.

4. El plebiscito y los problemas de agenda (*agenda setting*)

El plebiscito afecta la capacidad de los representantes electos de dirigir la agenda pública⁶⁶. Esto puede ser considerado como positivo o negativo, pero es una realidad.

Quienes consideran que lo anterior es algo positivo, aseguran que el plebiscito les da el poder de definir los temas de interés público a los votantes de manera directa, cuestión que les podría parecer más democrática⁶⁷.

⁶⁰ "Al contar cabezas en la forma de un solo tema sujeto a la decisión de la mayoría, podremos aprender lo que la mayoría de la ciudadanía quiere, pero no aprendemos lo que la ciudadanía más quiere". CLARK (1998) p. 482. Sobre las ventajas de los acuerdos legislativos, CLARK (1998) pp. 456-463. Sobre las elecciones, CLARK (1998) pp. 463-467.

⁶¹ Entre otros, véase a GERBER (1995) pp. 296-298.

⁶² GERBER (1995) p. 296

⁶³ Véanse algunos ejemplos tomados de diversos estados de la federación norteamericana, en GERBER (1995) p. 297.

⁶⁴ GERBER (1995) p. 297

⁶⁵ Así, por ejemplo, Mueller propone diseñar mecanismos de supermayoría previos, para aprobar la idea de llamar a plebiscito. MUELLER (1996) p. 188

⁶⁶ COOTER (2002)

⁶⁷ FREY (1994) p. 341

Sin embargo, también podría decirse que ello debilita las instituciones representativas, profundizando los problemas existentes cuando dichas instituciones están afectadas por problemas de competitividad y legitimidad representativa. El hecho de que los representantes pierdan capacidad para fijar agenda, profundiza el problema de *accountability* al que ya me referí, ya que el nivel de responsabilidad en la gestión de los proyectos prometidos en la campaña electoral será bajo y confuso. No es la función de los representantes el impulsar el desarrollo de plebiscitos, por lo que en teoría no debería reprochárseles si no lo hacen. Sin embargo, y como ya anotamos, la existencia de instrumentos plebiscitarios provoca incentivos para que los representantes se vinculen a los mismos, renunciando a la responsabilidad por los resultados que se obtendrán.

5. El plebiscito y la captura de los grupos de interés

De acuerdo a un estudio de Cody Hoesly utilizando la experiencia del Estado de Oregon, los plebiscitos se han transformado en una herramienta para que grupos de interés que cuentan con grandes recursos puedan reclamar que ellos “hablan por el pueblo”, al mismo tiempo que posicionan sus propias agendas de activismo⁶⁸. Asociaciones intermedias poderosas tienen capacidad para provocar mayores votaciones populares que otros grupos y, también, tienen mayor potencial para capturar el proceso de redacción de preguntas. Asimismo, tienen mayores recursos para influir en la opinión pública mediante costosas campañas.

La evidencia de California demuestra que, si bien existen donantes múltiples a las causas que se ventilan a través de instrumentos de democracia directa, la mayor cantidad de dinero suele provenir de un pequeño grupo de grandes donantes⁶⁹, lo que hace dudar de la capacidad del plebiscito para promover un sistema político plural y competitivo⁷⁰. La organización de las donaciones de las campañas es un buen medidor de ello⁷¹.

Normalmente los procesos plebiscitarios tienen altos costos para poder iniciarse. Mientras menos costos existan, más plebiscitos podrán ser iniciados y mayores serán los grupos de interés con acceso a impulsar los mismo, lo que

⁶⁸ Referido a la influencia de grandes corporaciones, véase HOESLY (2005) pp. 1203-1205. Referido a la influencia de grupos de interés y la captura, HOESLY (2005) pp. 1206-1209.

⁶⁹ BOWLER y HANNEMAN (2006) p. 566

⁷⁰ Las cantidades de dinero que se invierten en campañas plebiscitarias son, en el Estado de California, tan altas que incluso superan las que se invierten en hacer lobby directo a la legislatura. COOTER (2002) p. 144.

⁷¹ Las ideas discutidas mediante instrumentos de democracia directa también pueden ser clasificadas utilizando los criterios de la política tradicional (izquierda o derecha en un lenguaje simple), de acuerdo a un estudio basado en la experiencia californiana. Sin perjuicio de eso, también se ha demostrado que los procesos de campaña frecuentemente constatan una ausencia de “pluralismo balanceado”, ya que en términos de donaciones, el financiamiento suele ser entregado a una de las posiciones con mucha mayor fuerza que a otra BOWLER y HANNEMAN (2006). Lo contrario sucede normalmente en elecciones competitivas para elegir representantes.

traerá problemas de otro tipo⁷². Mientras mayores sean los costos, menores grupos de interés podrán iniciar plebiscitos, haciendo que unos pocos tengan acceso a proponer los mismos.

Por ejemplo, si se requiere de la recolección de un cierto número de firmas, aquel grupo de interés que tenga mayor cantidad de dinero disponible para contratar personas que lleven a cabo el proceso, tendrá mayores posibilidades de impulsar un plebiscito⁷³. Por otro lado, supóngase que solamente algunos políticos puedan impulsar el mismo, como un alcalde a nivel local o un grupo de parlamentarios. Entonces quienes tengan mayor influencia con dichas autoridades y muestren mejores capacidades de lobby (por ejemplo, contratando especialistas en lobby, organizando costosas campañas publicitarias que conquisten a los electores de dichas autoridades, o simplemente por pertenecer a un sector influyente de la elite gobernante) tendrán más posibilidades de iniciar el mecanismo de democracia directa.

Los ejemplos presentados precedentemente son una muestra de la necesidad de revisar y discutir de manera acuciosa cuáles son los efectos de las reglas que definen la operatividad del instrumento plebiscitario que se pretende aprobar. No se trata de un debate fácil, ya que todos los diseños abren algún espacio de captura y todas las reglas probablemente implican algún costo. Es cierto, no obstante, que hay medidas de transparencia que podrían relativizar el problema, haciéndolo menos importante, pero el mismo finalmente no desaparece.

6. ¿Genera el plebiscito normas defectuosas?

En un argumento construido por Chemerinsky, los instrumentos de democracia directa pueden conducir a la creación de una norma mal elaborada, mal redactada y poco deseable⁷⁴. Normalmente las garantías del proceso de redacción que están presentes en los procesos de discusión representativa (como la revisión de la misma por diversos especialistas de sectores políticos y técnicos diferentes), se encuentran ausentes en algunos procesos de democracia directa.

Sin embargo, esta crítica de Chemerinsky no puede extenderse a todos los casos, ya que un diseño sofisticado del proceso plebiscitario puede incluir la participación de diversos actores que colaboren. Para que eso suceda, debe asegurarse la participación de representantes y de especialistas de diversos

⁷² Véase por ejemplo el caso de California, en el cual el sistema plebiscitario (que tiene bajos costos) ha generado un promedio de 4,26 reformas constitucionales al año. CAIN, FEREJOHN, NAJAR y WALTHER (1995) p. 266. Ello se debe probablemente a que los californianos creen que es más factible crear normas a través de plebiscitos que mediante representantes. COOTER (2002) p. 145.

⁷³ Véase CHEMERINSKY (2007) p. 298. Este punto también ha sido tratado por HOESLY (2005) pp. 1202-1203, quien da cuenta de la profesionalización que ciertos grupos de interés muestran en el proceso de recolección de firmas.

⁷⁴ Véase CHEMERINSKY (2007) pp. 297-299.

sectores políticos, de manera que unos se revisen a otros. No obstante lo anterior, esta exigencia disminuye las opciones de instrumentos que pueden elegirse e incrementan las oportunidades en que grupos de interés pueden capturar el proceso. Además, la presentación de proyectos acabados que han sido elaborados por técnicos disminuyen las opciones al elector y probablemente hacen más costoso para este entender realmente las consecuencias de lo que se está votando. El reducir las opciones de esta manera, sin embargo, podría tener sentido si el proyecto propuesto ha sido elaborado y consensuado de manera amplia por los representantes del pueblo, alcanzando a sectores políticos diversos.

7. ¿Es el plebiscito capaz de generar decisiones óptimas en un sentido paretiano (referido a la eficiencia u óptimo de Pareto⁷⁵)?

Normalmente las ideas que se plebiscitan responden a alternativas cerradas y opuestas, donde se vota por un "sí" o por un "no". Se trata de una opción "blanco o negro". En este contexto, se hace necesario que la propuesta sometida a la consideración popular sea previamente negociada y deliberada por autoridades que representen a amplios sectores políticos, ya que si ello no ocurre, las alternativas serán normalmente extremas.

En otras palabras, si las alternativas son dominadas por una mayoría simple a la que se opone un sector significativo, o si son manipuladas por algún grupo de interés que tuvo la capacidad de influencia suficiente como para capturar el proceso, entonces las ideas no consensuadas que se presenten a la votación popular darán cuenta de posiciones extremas. No habrá posibilidad de recibir los beneficios de diseñar una política pública donde haya habido negociación⁷⁶.

A ello se le suman dos agravantes: en primer lugar, que normalmente en los procesos plebiscitarios los votantes individuales carecen de la información necesaria para tomar una decisión que considere todas las consecuencias de la opción⁷⁷; en segundo lugar, que a veces los proyectos sometidos a votación (o

⁷⁵ "Una transacción superior en el sentido de Pareto es aquella que mejora la posición de al menos una persona, sin empeorar la posición de nadie (...). En otras palabras, el criterio de la superioridad en el sentido de Pareto es la unanimidad de todas las personas afectadas". POSNER (1998) p. 19. Mientras más partícipes del proceso político consientan en la política propuesta, más nos acercaremos al óptimo paretiano. Mientras más bajas sean las mayorías que apoyan la política propuesta, mayores costos pagarán quienes no han optado por la misma.

⁷⁶ En las legislaturas los representantes "frecuentemente negocian, se comprometen y redactan un único proyecto que combina diferentes materias. En contraste con ello (...) la votación directa de materias deja pocos incentivos a la negociación o a la votación estratégica. COOTER (2002) p. 145.

⁷⁷ Y aun cuando posean la información necesaria, los individuos no cuentan con incentivos suficientes para invertir y asumir el costo de informarse. MUELLER (1996) p. 96. El mismo autor citado, sin embargo, luego cita evidencia contraria por la cual los votantes tienen la capacidad para entender las preguntas hechas en la convocatoria popular y que tienen la suficiente energía como para informarse y elegir opciones inteligentes. MUELLER (1996) p. 189.

las preguntas plebiscitadas) tienen niveles altos de complejidad para el votante medio⁷⁸, cuestión que es, a veces, superable. Estas agravantes se fortalecen cuando se consideran otras características ya tratadas en párrafos anteriores, como el carácter binario del plebiscito.

En estas condiciones, el óptimo de Pareto será muy difícil de alcanzar, habiendo sectores amplios que se verán perjudicados. La posibilidad de que funcionarios electos de diferentes sectores negocien, cedan posiciones e intercambien votos en proyectos comunes (generando pocos perdedores), se ve opacada con el plebiscito, por lo que se generan resultados Pareto-inferiores⁷⁹.

El instrumento plebiscitario normalmente impide que la eficiencia paretiana se implemente de manera efectiva porque es objeto de captura. Esta situación se puede superar si el diseño del instrumento considera en la confección de las preguntas o del proyecto la inclusión de sectores amplios, donde no exista una oposición demasiado relevante. Para ello, se requieren mecanismos de deliberación más propios de los instrumentos de la democracia representativa, como la revisión de diferentes comisiones o la exigencia de supermayorías. Ello demuestra que, si bien el obstáculo propuesto al plebiscito es vencible, la manera de hacerlo disminuye los espacios para que grupos de interés puedan capturar el proceso.

8. Efectos en el presupuesto que produce el plebiscito

Los instrumentos plebiscitarios suelen generar al menos dos efectos en las finanzas públicas:

En primer lugar (a), le quitan poder a las autoridades electas para definir el presupuesto público, impulsando programas que exigen recursos que compiten con el financiamiento de políticas públicas impulsadas por los representantes⁸⁰. Ello podría generar presión tributaria sobre las autoridades, las que se podrían ver en la necesidad de subir los impuestos. Lo anterior resulta paradójico con la tendencia que ha mostrado la evidencia de Suiza, donde la ciudadanía, mediante los instrumentos de democracia directa, se ha mostrado contraria a reformas tributarias que los afecten⁸¹.

⁷⁸ MUELLER (1996) p. 179.

⁷⁹ En palabras de James Buchanan, y aunque no se refiere directamente al plebiscito, instrumentos como dicho plebiscito generan una política de perdedores-ganadores que impide el desarrollo de decisiones colectivas beneficiosas. BUCHANAN (1982)

⁸⁰ Este punto ha sido desarrollado por HOESLY (2005).

⁸¹ Véase el análisis de FREY (1994). Según COOTER (2002) p. 144, en aquellas partes de Suiza donde los impuestos son más bajos, hay mecanismos de participación directa, aunque también los hace estar más dispuestos a pagar dichos impuestos. En EE.UU. también hay evidencia contundente de la existencia de grupos conservadores que han utilizado la democracia directa para bajar o eliminar impuestos. Véase el libro de SMITH (1998)

En segundo lugar (b), los procesos plebiscitarios pueden generar altos costos a los sistemas políticos. Ya me referí a los programas impulsados por un proyecto aprobado en plebiscito, sino que al proceso electoral mismo. Las votaciones populares cuestan dinero, el que podría ser utilizado en vivienda, salud, educación, pago de deudas fiscales, etc. Un caso ilustrativo de que el uso reiterado de instrumentos de democracia directa puede afectar gravemente las arcas fiscales es el de California. Como reporta *The Economist*, una de las principales causas de la crisis fiscal que vive dicho estado ha sido la democracia directa, lo que incluye la revocatoria popular de autoridades (*recall*), referéndums populares para rechazar leyes y plebiscitos que permiten a la ciudadanía la dictación de normas legales o de reforma constitucional (*iniciatives*⁸²)⁸³. La democracia del *Golden State* ha producido un verdadero caos que pocos entienden: mientras la ciudadanía quiere limitar impuestos, también impulsa programas que requieren un aumento sustancial de los gastos. Hoy, gran parte de la deuda fiscal se debe a la existencia de los instrumentos de democracia directa.

IV. Conclusiones

1. El plebiscito no es una herramienta que sea capaz de solucionar por sí misma los problemas actuales de competitividad y representatividad de nuestro sistema político. Incluso, el mismo tiene algunos problemas que debieran enfrentarse si se quiere insistir en la introducción de dicho mecanismo. Por ello, la demanda por someter a plebiscito las exigencias del movimiento estudiantil debe ser examinada con cuidado.

2. La discusión nacional adolece de tres problemas fundamentales: (a) salvo excepciones, carece en general del desarrollo de líneas de investigación de largo plazo que respalden las propuestas que se han presentado; (b) en general, no ha sido capaz de separar la coyuntura del debate técnico; y (c) no ha sido capaz de diferenciar los tipos de instrumentos plebiscitarios que se proponen y sobre los cuales se discute. El análisis de la experiencia extranjera es muy útil para colaborar con la discusión acerca de cuál es el mejor diseño plebiscitario. Probablemente ninguno de ellos logra escapar de todos los problemas existentes, pero hay formas de controlar algunas de las consecuencias indeseadas. La decisión final deberá tomarse considerando todos los costos asociados a las propuestas que compiten, incluyendo el no instituir el plebiscito.

Mientras se desarrolla esa discusión, sería conveniente avanzar en reformas políticas que promuevan la competencia en el acceso a las instituciones re-

⁸² Las *iniciatives* son "proposiciones que son puestas en la boleta electoral por actores no legislativos –típicamente ciudadanos regulares o grupos de interés". GERBER (1995) p. 291

⁸³ Véase THE ECONOMIST (2011) y, en especial THE ECONOMIST (2011-A).

representativas, cosa que ningún instrumento de democracia directa es capaz de solucionar.

3. El plebiscito tiene el potencial de transformarse en una herramienta que sirva a las agendas de grupos de interés poderosos que no han sido electos, que pueden manipular la situación capturando el proceso plebiscitario e introduciendo la necesidad de elegir entre alternativas extremas o respondiendo a preguntas evidentes. De esta manera, el plebiscito puede volverse contrario a las preferencias reales de la ciudadanía, poniéndose al servicio de intereses particulares. Todo ello puede acompañarse de consecuencias indeseadas, como una baja en el nivel de *accountability* democrático de las instituciones representativas, de resultados tendientes a ser Pareto-inferiores y de altos costos financieros para nuestra democracia.

4. Es cierto que algunos sistemas políticos modernos pertenecientes a países desarrollados utilizan instrumentos plebiscitarios. Algunos pagan altos costos por ello (como California) y otros los han incorporado dentro de su cultura cívica más profunda (como Suiza). Estas experiencias deberían iluminar la discusión chilena actual. Es posible que, dadas ciertas condiciones, y pensando en diseños institucionales adecuados, el plebiscito pueda funcionar de manera complementaria a los procesos políticos representativos y, aunque ellos no sean útiles para solucionar la crisis de la representación, sí pueden servir otros propósitos legítimos. Cualquiera sea el camino que se elija, la variable del contexto político y social actual de Chile debe tomarse en consideración, tarea que no desarrollo en este trabajo.

5. Existen diseños de plebiscitos que disminuyen la importancia de todos los problemas desarrollados. Dichos diseños sugieren generar algún canal deliberativo previo que impide eludir el rol de las instituciones representativas en la generación de acuerdos inclusivos. Por eso, el constituyente acierta cuando exige someter la demanda estudiantil a las supermayorías propias de la reforma constitucional y, eventualmente, de una ley orgánica constitucional.

Bibliografía

1. Libros, artículos y capítulos de libros

ALDUNATE, Eduardo (2005) "Problemas del Control Preventivo de Constitucionalidad de las Leyes", *Revista de Estudios Constitucionales*, año 3 N° 1: pp. 119-126

ALTMAN, David (2010) "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?" *Perfiles Latinoamericanos*, vol.18 N° 35: pp. 9-34 .

ALTMAN David (2011) *Direct Democracy Worldwide* (New York, Cambridge University Press).

BARZACK, Monica (2001) "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, vol. 43 N° 3: pp. 37-59.

BOWLER, Shaun, y HANNEMAN, Robert (2006) "Just How Pluralist is Direct Democracy? The Structure of Interest Group Participation in Ballot Proposition Elections", *Political Research Quarterly*, vol. 59 N° 4: pp. 557-568.

BUCHANAN, James (1982) "Democracia limitada o ilimitada", en *Centro de Estudios Públicos*, N° 6: pp. 37-51.

BUCHANAN, James, y TULLOCK, Gordon (2004 –edición original es de 1962) *The calculus of Consent* (Indianapolis, Liberty Fund) Tomo II.

BUCHHEISTER, Axel, y SOTO, Sebastián (2005) "Criterios para la Calificación de Normas Orgánico Constitucionales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 32 N° 2: pp. 253-275.

BUTLER, David, y RANNEY, Austin (1994) *Referendums around the World* (Washington, The AEI Press).

CAIN, Bruce E., FERREJOHN, Sara, NAJAR, Margarita, WALTHER, Mary (1995) "Constitutional Change: Is it Too Easy to Amend our State Constitution?", en CAIN, Bruce E., y NOLL, Roger G. (editores) *Constitutional Reform in California* (U.S.A., Institute of Governmental Studies Press, University of California, Berkeley): pp. 265-290.

CEA EGAÑA (2008) *Derecho Constitucional Chileno*, tomo I (segunda edición, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).

CHEMERINSKY, Erwin (2007) "Challenging Direct Democracy", en *Michigan State Law Review*, vol. 2007: pp. 292-306.

CLARK, Sherman J. (1998) "A Populist Critique of Direct Democracy", en *Harvard Law Review*, vol. 112 N° 2: pp. 434-482.

COOTER, Robert (2002) *The Strategic Constitution* (segunda edición, New Jersey, Princeton University Press).

CRUZ-COKE O., Carlos (2009) *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* (Santiago, Ediciones Universidad Finis Terrae).

DÍAZ DE VALDÉS J., José Manuel (2010) "El Descuidado Derecho a la Participación Política: ¿Qué nos puede aportar el Derecho Internacional?", en CAZOR, Kamel, y SALAS, Carolina (coord.) *Estudios Constitucionales* (Santiago, Librotecnia): pp. 83-124.

DONOVAN, Todd, y BOWLER, Shaun (1998) "Direct Democracy and Minority Rights. An Extension", en *American Journal of Political Science*, vol.42, N° 3: pp. 1020-1024.

FREY, Bruno (1994) "Direct Democracy. Politic-Economic Lessons from Swiss Experience", en *The American Economic Review*, vol. 84 N° 2: pp. 338-342.

GAMBLE, Barbara S. (1997) "Putting Civil Rights to a Popular Vote", en *American Journal of Political Science*, vol. 41, N° 1: pp. 245-269.

GARCÍA G., José Francisco (2003) "El Control de Constitucionalidad en El Federalista y los Fundamentos de una Sociedad Libre", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 30 N° 3: pp. 491-514.

GERBER, Elisabeth R. (1995) "Reforming the California Initiative Process: A Proposal to Increase Flexibility and Legislative Accountability", en CAIN, Bruce E., y NOLL, Roger G. (editores) *Constitutional Reform in California* (U.S.A., Institute of Governmental Studies Press, University of California, Berkeley): pp. 291-311.

HAYEK A., Friedrich (1960) *The Constitution of Liberty* (Chicago, The University of Chicago Press).

HENRÍQUEZ, Miriam (2009) *Las Fuentes Formales del Derecho* (Santiago, Legal Publishing).

HOESLY, Cody (2005) "Direct Democracy. Lesson from Oregon", en *California Law Review*, vol. 93 N° 4: pp. 1191-1248.

MOLINA GUAITA, Hernán (2006) *Instituciones Políticas* (duodécima edición, Santiago, LexisNexis).

MORENO SANTANDER, Carlos (2004) *Participación Ciudadana en la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente* (Santiago, LexisNexis).

MUELLER, Dennis (1996) *Constitutional Democracy* (New York, Oxford University Press).

MUELLER, Dennis (1997) *Perspectives on Public Choice* (New York, Cambridge University Press).

RÍOS, Lautaro (1985) *El Urbanismo y los Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico* (Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas)

ROSENDE, Hugo, ENTEICHE, Nicolás (2011) "La Participación Ciudadana y el Derecho de Asociación en la Ley N° 20.500 de 2011", *Actualidad Jurídica* (Universidad del Desarrollo), vol. 24: pp. 85-121.

SCHUMPETER, Joseph (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York, Harper & Brothers Publishers).

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1997) *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo I (segunda edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1997-A) *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo IV (segunda edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

SMITH, Daniel A. (1998) *Tax Crusaders and the Politics of Direct Democracy* (New York, Routledge).

SUNSTEIN, Cass (2001) *Designing Democracy. What Constitutions Do* (New York, Oxford University Press).

PFEFFER U, Emilio (1998) "Algunos Problemas que se Derivan del Control Obligatorio de Constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional sobre las Leyes Orgánicas Constitucionales", *Ius et Praxis*, año 4 N° 1: pp. 259-268.

POSNER, Richard A. (1998) *El análisis económico del derecho* (México, D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica de México).

VERDUGO M., Mario, PFEFFER U., Emilio, y NOGUEIRA A., Humberto (2002) *Derecho Constitucional*, tomo I (segunda edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

VERDUGO R., Sergio (2010) "Control preventivo y obligatorio: Auge y caída de la toma de razón al legislador", en *Revista de Estudios Constitucionales*, Año 8, N° 1: pp. 201-248.

VIVANCO M., Ángela (2004) *Curso de Derecho Constitucional*, tomo II (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).

VIVANCO M., Ángela (2007) *Curso de Derecho Constitucional*, tomo I (segunda edición, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).

ZAPATA LARRAÍN, Patricio (1994) *La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Santiago, Corporación Tiempo 2000).

ZAPATA LARRAÍN, Patricio (2002) *La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Santiago, Biblioteca Americana Universidad Andrés Bello).

ZAPATA LARRAÍN, Patricio (2008): *Justicia Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

2. Columnas de opinión y editoriales

CODDOU, Alejandro (2011) *Plebiscito y Miedo a la Democracia*, 18 de agosto de 2011 [Fecha de consulta 28 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/08/18/plebiscitos-y-miedo-a-la-democracia/>]

CORDERO, Luis (2011) *Plebiscito y Democracia*, 15 de agosto del 2011 [Fecha de consulta 28 de septiembre de 2011]. Disponible en: <http://elpost.cl/content/plebiscito-y-democracia>

EDITORIAL EL MERCURIO (2011) *El Peligro de los Plebiscitos*, 2 de septiembre de 2011 [Fecha de consulta 28 de septiembre de 2011]. Disponible en: <http://blogs.elmercurio.com/editorial/2011/09/02/el-peligro-de-los-plebiscitos.asp>

EDITORIAL EL MOSTRADOR (2011) *Los Sonidos de la Calle y el Plebiscito*, 12 de agosto del 2011 [Fecha de consulta 28 de septiembre de 2011]. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/08/12/los-sonidos-de-la-calle-y-el-plebiscito/>

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN (2011) *Plebiscito y Democracia Representativa*, 31 de agosto de 2011 [Fecha de Consulta 28 de septiembre de 2011]. Disponible en: http://www.jaime-guzman.cl/wp-content/uploads/2011/08/iyp_84.pdf

JKEIN, Najel, LARRAÍN, Luis, y JARAQUEMADA, Jorge (2011) *Plebiscito o Democracia*, 12 de agosto del 2011 [Fecha de consulta 28 de septiembre de 2011]. Disponible en: <http://blogs.elmercurio.com/columnsycartas/2011/08/12/plebiscito-o-democracia.asp>

LOVERA, Domingo (2011) *El Peligroso Plebiscito*, 17 de agosto del 2011 [Fecha de consulta 28 de septiembre de 2011]. Disponible en: <http://ciperchile.cl/2011/08/17/el-peligroso-plebiscito/>

MANSUY, Daniel (2011) *Quiero mi Plebiscito Ahora*, 24 de agosto del 2011 [Fecha de consulta 28 de septiembre de 2011]. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2011/08/895-388276-9-quiero-mi-plebiscito-ahora.shtml>

NAVIA, Patricio (2011) *La Letra Chica del Plebiscito*, 14 de agosto de 2011 [Fecha de Consulta 5 de octubre de 2011]. Disponible en: http://blog.latercera.com/blog/pnavia/entry/la_letra_chica_del_plebiscito

NUÑEZ, José Ignacio (2011) *Plebiscito: un debate al estilo Romeo y Julieta*, 30 de agosto de 2011 [Fecha de consulta 5 de octubre de 2011]. Disponible en: <http://diarioconstitucional.cl/mostrarticulo.php?id=61>

PAPI, Mario (2011) *Democracia plebiscitaria*, 17 de agosto de 2011 [Fecha de consulta 5 de octubre de 2011]. Disponible en: <http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2011/08/17/democracia-plebiscitaria.asp>

RIOS, Marcela (2011) *Evidencia para la discusión*, 11 de agosto de 2011 [Fecha de consulta 5 de octubre de 2011]. Disponible en: <http://elpost.cl/content/evidencia-para-la-discusi%C3%B3n>

ROJAS, Gonzalo (2011) *Plebiscito para Menores de Edad*, 24 de agosto de 2011 [Fecha de consulta 5 de octubre de 2011]. Disponible en: <http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2011/08/24/plebiscito-para-menores-de-eda.asp>

VERDUGO M., Mario (2011) *El Conflicto Estudiantil y la Constitución*, 24 de agosto de 2011 [Fecha de consulta 5 de octubre de 2011]. Disponible en: <http://diarioconstitucional.cl/mostrarticulo.php?id=60>

VERDUGO R., Sergio (2011) *Los Costos del Plebiscito*, 1 de noviembre de 2011 [Fecha de consulta 3 de noviembre de 2011]. Disponible en: <http://www.diarioconstitucional.cl/mostrarticulo.php?id=78&idautor=74>

WALKER, Ignacio (2011) *Democracia de Instituciones*, 17 de agosto de 2011 [Fecha de consulta 5 de octubre de 2011]. Disponible en: <http://blogs.elmercurio.com/columnasycartas/2011/08/17/democracia-de-instituciones.asp>

ZAPATA, Patricio (2011) *¿De qué hablamos cuando hablamos de plebiscito?*, 12 de agosto de 2011 [Fecha de consulta 5 de octubre de 2011]. Disponible en: http://www.educacion2020.cl/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=155&tmpl=component&format=raw&Itemid=55

3. Otros

Actas de la Comisión de Estudio para la Nueva Constitución

CELIS, Paulina, y MOLINA, Fernando (2007) *Los Plebiscitos Comunes y la Iniciativa Ciudadana*, memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Chile.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2011) *Informe 2011*, 28 de octubre de 2011 [Fecha de Consulta 3 de noviembre de 2011] <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>

LIBERTAD Y DESARROLLO (2011) "Democracia Plebiscitaria. Una Propuesta Engañosa", en *Temas Públicos*, N° 1026.

THE ECONOMIST (2011) *The perils of extreme democracy*, 20 de abril de 2011 [Fecha de consulta 25 de octubre de 2011]. Disponible en: <http://www.economist.com/node/18586520>

THE ECONOMIST (2011-A) *The people's will*, 20 de abril de 2011 [Fecha de consulta 26 de octubre de 2011]. Disponible en: <http://www.economist.com/node/18563638>

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, y JAY, John, *The Federalist*, en COOKE, Jacok E. (1961).