



UNSAM
ESCUELA DE
POLÍTICA Y
GOBIERNO

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 27
¿Cómo investigar la democracia directa?
Explicaciones, interpretaciones y prejuicios

Alicia Lissidini

Noviembre de 2007

SERIE “DOCUMENTO DE TRABAJO” DE LA ESCUELA DE POLITICA Y
GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN

La serie de Documentos de Trabajo refleja parte de las actividades de investigación de la Escuela de Política y Gobierno. Los documentos difunden productos parciales y preliminares de investigación, propuestas de trabajo y ponencias presentadas en congresos nacionales e internacionales.

Para obtener copias de la Serie solicitarlas a
documentosdetrabajoepg@unsam.edu.ar

¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios

Alicia Lissidini
Alicia.lissidini@unsam.edu.ar

A partir de la revisión de la literatura más reciente de Europa y principalmente de Estados Unidos sobre la democracia directa, se presentan los principales ejes de investigación sobre el tema, los resultados y los debates más relevantes. El objetivo de este trabajo no es exponer el estado del arte de tema sino identificar algunas interpretaciones relevantes sobre el ejercicio de la democracia directa en el mundo y proponer un esquema de análisis para Latinoamérica. Entendemos que dicho análisis debe realizarse a partir de su integración en la política de la democracia representativa cotidiana, máxime si pensamos que las demandas por más democracia directa van a seguir creciendo.¹

Para empezar conviene aclarar que el concepto de democracia directa admite diversas definiciones y graduaciones. Están aquellas concepciones “minimalistas” que consideran como democracia directa exclusivamente al referendo, es decir a la consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o vetar una ley. También coexisten otras que definen como democracia directa a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el voto (con la excepción de las elecciones) es decir, las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato). Otras, más abarcativas, incluyen a la iniciativa legislativa (es decir el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al parlamento) y las “maximalistas” entienden que democracia directa también comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana).

Al mismo tiempo, tampoco hay acuerdo en las legislaciones sobre los términos referendo (o referéndum), plebiscito e iniciativa popular y además, cada legislación y reglamentación varía en relación a la forma jurídica, los requisitos de su puesta en práctica y de aprobación. Todo ello hace más complejo el análisis comparativo.

La clasificación de Lawrence LeDuc (2003) basado en Suksi (1993) da cuenta de la diversidad de arreglos institucionales que se reúnen bajo la calificación de “referendo”. Si bien todos ellos tienen como elemento común la participación directa de los ciudadanos en algún momento del proceso de decisión política, difieren en cuanto a quiénes inician el proceso (partidos, gobiernos o ciudadanos organizados), en los

¹ Este trabajo forma parte del Informe de Investigación “Democracia directa en Latinoamérica: entre la participación y la delegación” (2007), financiado por CLACSO. En este documento no se analiza la literatura referida a América Latina.

objetivos y en los efectos legales (aprobar o rechazar una reforma constitucional, proponer o vetar una ley, consultar a la población).²

1. Referendo constitucional obligatorio, también llamado referendo compulsivo. En estos casos, la votación es requerida para aprobar una reforma constitucional. Se utiliza en Australia, Dinamarca, Irlanda y Suiza.

2. Referendo abrogatorio, también llamado facultativo o veto popular. Es un procedimiento que fuerza a los gobernantes a poner en consideración de los ciudadanos una ley votada previamente por la legislatura. Su resultado, al igual que el anterior, tiene carácter vinculante. Los requisitos legales para poner en marcha el referendo varían: algunas constituciones exigen una cifra determinada de firmas, otras un porcentaje de los habilitados para votar (a veces los requerimientos son también por regiones o localidades). En algunos casos es una potestad de los legisladores, otras veces de los ciudadanos o de los consejos regionales. Es utilizado en Austria, Dinamarca, Italia, Suiza y Suecia.

3. Iniciativa ciudadana, también llamado legislación directa. Es un referendo cuyo tema es propuesto por los ciudadanos. Es utilizado en Suiza, Nueva Zelanda y algunos estados de Norteamérica. El número de firmas exigido, especificado en las constituciones respectivas, varía considerablemente. Los resultados son en general vinculantes.

4. Referendo consultivo, también llamado plebiscito y referendo ad hoc. Una iniciativa de los gobernantes o de los ciudadanos es puesta a consideración. Su resultado no es vinculante y es utilizado en Francia, Gran Bretaña, Canadá y Finlandia.

5. Al listado propuesto por Le Duc cabe agregar el referendo de revocatoria del mandato (o “destitución legislativa”, *recall* en inglés), mecanismo por cual los funcionarios electos pueden ser puestos a consideración popular a partir del pedido de un grupo de ciudadanos (los procedimientos varían pero en general se exige una cantidad determinada de firmas). Los ejemplos más recientes son los del presidente venezolano Hugo Chávez³ (en el cual el referendo lo confirmó en su cargo) y el del gobernador californiano Gray Davis que terminó con su destitución.⁴ A nivel local se ha utilizado en Perú en el 2004 (en el Municipio de Puno, Provincia de Tilali) para revocar al Alcalde y a 6 regidores.⁵

² Este mismo autor (siguiendo la propuesta de Hamel) resume los usos históricos de los referendos en tres tipos: el “recurso del príncipe”, cuando el presidente o gobernador usa el referendo para obtener el apoyo directo (ya sea a su política o a su persona); el “recurso de los ciudadanos”, iniciativa popular o de veto y el “recurso de los partidos”, cuando el partido gobernante lo utiliza para resolver controversias políticas que no pueden resolverse de otra forma.

³ La Constitución Venezolana es la única de América Latina que incluye esta figura legal (algunos países latinoamericanos contemplan la revocatoria a nivel local, municipal o departamental). En 26 estados de los Estados Unidos, existe la posibilidad de cuestionar a los gobernantes aunque el proceso de destitución varía entre los estados.

⁴ Sobre la destitución del gobernador de California ver Schultz (2004) y Barreto y Ramírez (2004).

⁵ Existen otros mecanismos que suponen la participación directa de los ciudadanos, como el presupuesto participativo (aplicado fundamentalmente en Porto Alegre, Brasil) y la audiencia pública (utilizado sobre todo Estados Unidos), que no consideramos en este trabajo porque entendemos corresponde más bien a la democracia participativa.

Existen además otras clasificaciones: referendos vinculantes (*binding*) y referendos consultivos; referendos sobre asuntos constitucionales y referendos sobre asuntos post-constitucionales; referendos obligatorios (*required*) y referendos no obligatorios.

A partir de la década del ochenta los estudios sobre democracia directa (y en particular sobre el referendo) en las sociedades modernas toman un nuevo impulso, en gran parte por publicaciones de Estados Unidos y, en menor medida, de Canadá y Europa. Se abordan temas como las iniciativas en Suiza⁶, los referendos en los estados norteamericanos (especialmente referidos al modelo californiano y en segundo lugar al “sistema de Oregon”), la comparación de estos mecanismos con otras formas de participación popular directa como formas de realización de la democracia, y se especula sobre los posibles usos de la tecnología (Butler and Ranney, 1994).⁷ De hecho Ian Budge (1996) arremete contra aquellos que menosprecian la posibilidad del ejercicio de estos mecanismos al decir justamente que “el nuevo desafío planteado por la democracia directa se vincula al desconcertante hecho de que en la actualidad es técnicamente posible implementarla”. En los últimos años, se incorporan al debate los estudios sobre el fenómeno de la democracia directa en los países del Este. La mayoría de las nuevas constituciones de Europa central y Europa del Este fueron aprobadas por referendos y en varias de ellas se incluyen mecanismos de democracia directa (al respecto ver Frey, 2003).

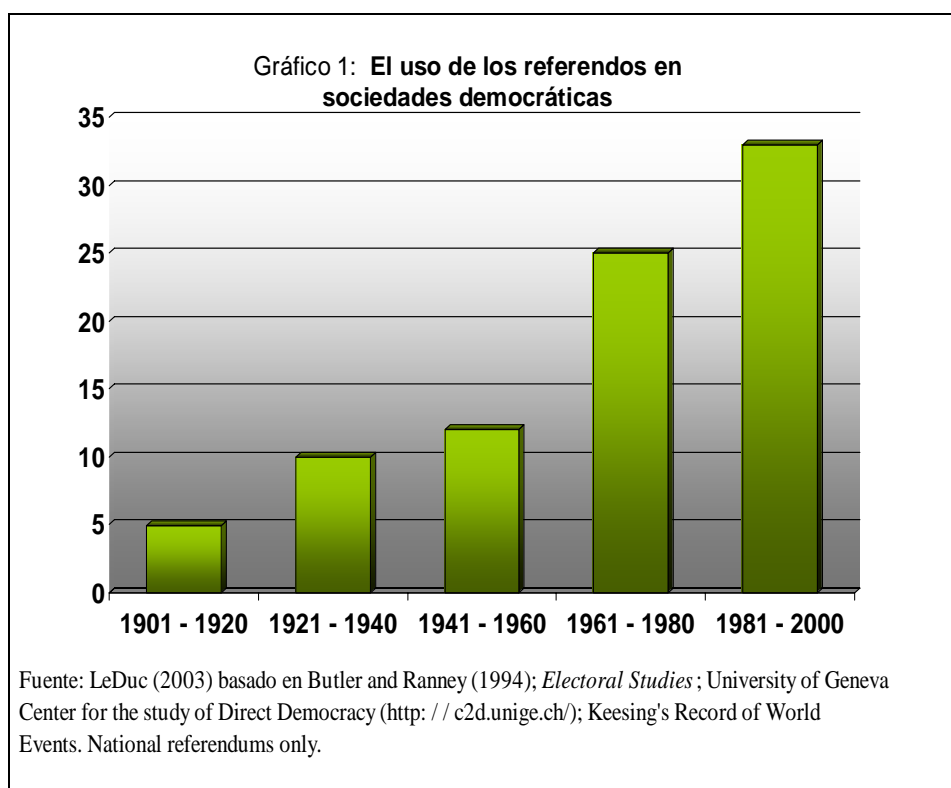
De manera previa o simultánea al debate académico, surgen organizaciones y movimientos cuyo objetivo fundamental es la promoción del uso de los mecanismos de democracia directa (en particular la iniciativa popular). Muchas de estas organizaciones utilizan Internet para difundir y promover sus propuestas (en la bibliografía se adjuntan algunos sitios). Al mismo tiempo los periodistas se ocupan del tema. Un ejemplo de ello es la revista *The Economist*, que advierte sobre este fenómeno: “El crecimiento de la política de protesta no es la única evidencia de la lenta acumulación de demandas por la democracia directa. Durante las décadas recientes, ha aumentado la popularidad de parte de los ciudadanos en cuanto a las votaciones directas. Los gobiernos están actualmente consultando a los electorados directamente a través de una variedad de mecanismos: referendos locales y nacionales, iniciativas ciudadanas y votaciones de consulta” (23 de enero de 2003, traducción propia).

Los estudios dan por hecho que existe una mayor inclusión constitucional tanto a nivel nacional como local de los mecanismos de democracia directa (como el referendo y el

⁶ Un análisis histórico de la democracia directa en Suiza puede leerse en Serdült (2007). Suiza tiene un promedio de seis referendos por año y el estado de California tres (Gerber y Hug, 2001).

⁷ Una de las primeros planteos desde la academia fue el de James Fishkin, quien propuso la realización de un sondeo deliberativo, que finalmente concretó en enero de 1996 en Estados Unidos (ver James Fishkin, 1991). Por su parte, Philippe Shmitter también propuso la realización de una asamblea de ciudadanos ante el aumento del descrédito en las instituciones de la democracia (Shmitter, 2004). Si bien el ejercicio de la democracia deliberativa y la democracia directa son cuestiones bien diferentes, existen puntos de contacto (en particular la búsqueda de mayor participación ciudadana en los asuntos públicos).

plebiscito), y un aumento de la puesta en práctica de estos institutos a nivel mundial (gráfico 1, LeDuc, 2003).⁸



Este fenómeno relativamente novedoso (crecimiento tanto de las demandas como del ejercicio de la democracia directa), se da conjuntamente con un aumento de las exigencias de los ciudadanos por un mayor acceso al diseño de políticas, por la toma de decisiones políticas de forma directa, por la inclusión de nuevos grupos al proceso político, por un mayor control político (accountability) y por la transparencia de los actos de gobierno. Estos reclamos populares ocurren en un contexto signado por una aparente paradoja; en momentos en que la democracia aparece como el “único juego posible”⁹ es decir, no hay propuestas alternativas reales al régimen democrático, y se registra un aumento considerable tanto del número de países democráticos como de personas viviendo en regímenes democráticos. Se observa además, un descenso de la participación electoral y de la credibilidad en los políticos, un aumento de la volatilidad política, una disminución del interés por la política y un debilitamiento de los partidos políticos, al punto que varios analistas plantean la existencia de una “crisis de representación”. Si bien es posible pensar en una crisis también es viable hipotetizar con

⁸ Estados Unidos duplicó de la década del setenta al ochenta a nivel estadual y local el número de referendos y volvió a doblar el número en la década de los noventa (Morris, 1996), elevando el número en el 2001 a casi 10, 000 convocatorias (Gross y Kaufman, 2002). Europa, por su parte, también aumentó la cantidad de referendos (entre 1990 y 2000 convocó a los ciudadanos a ejercer el referendo en 248 oportunidades); Suiza mantuvo la delantera con 115.

⁹ Offe y Shmitter, 1995

una metamorfosis de la representación, al menos en los países desarrollados. Como señala Bernard Manin, “los fenómenos actuales aparecen menos como signos de una crisis de representación que como desplazamientos y reacomodos en una combinación de elementos presentes desde los orígenes del gobierno representativo” (Manin, 1982:40). Es verosímil sostener entonces que la democracia representativa necesita modificarse y ajustarse a demandas políticas y sociedades cada vez más diversas y más complejas. Los mecanismos que promuevan una participación más directa de los ciudadanos serían entonces vías para ajustarse a las nuevas realidades sociales y políticas. Esta manera de estudiar la democracia directa contemporánea implica alejarse de la típica mirada de “democracia representativa versus democracia directa” para abordar una lectura en donde actores sociales y políticos, gobiernos y ciudadanos, utilizan mecanismos como el referendo con distintos objetivos y consecuencias.

En esta misma línea podría ser incluida la postura de Dalton, Scarrow y Cain (2003). Estos investigadores sostienen que las sociedades desarrolladas estarían frente a la más importante transformación del proceso democrático desde la creación de la democracia de masas del siglo XX y plantean que la democratización de este siglo está signada por tres tipos de reformas cuyos patrones de cambio se traslapan. Por un lado, como en los primeros años del siglo XX, las elites políticas electas tienen como objetivo mejorar el proceso de *democracia representativa*. Por otro, hay más demandas por el ejercicio de los mecanismos de *democracia directa* (fundamentalmente del referendo y de la iniciativa popular y de otras vías de participación como el presupuesto participativo). Por último, otro grupo de reformas se proponen expandir el repertorio de la participación social en los procesos de administración y formación de políticas públicas e incluir un nuevo estilo de “*advocacy democracy*” que conllevaría el “empoderamiento” de los grupos sociales y de los ciudadanos (a través del *ombudsman* o de las audiencias públicas de los funcionarios de gobierno con los ciudadanos, entre otros mecanismos). Si bien la pretensión de mejorar la calidad de la democracia y de corregir las carencias de la democracia representativa tiene al menos un siglo, varios autores coinciden en que existen renovados esfuerzos en las democracias avanzadas por aumentar la cantidad y la calidad de las elecciones y opciones electorales¹⁰, y al mismo tiempo extender el uso de los mecanismos de democracia directa, referendo y plebiscito, con el objetivo de rediseñar el proceso democrático y de modificar la relación entre los ciudadanos y sus representantes (Cain, Dalton y Scarrow, 2003).

A pesar del sostenido y consensuado crecimiento del ejercicio de la democracia directa, no hay suficientes investigaciones que den cuenta del fenómeno y su impacto en las instituciones de la democracia a nivel global. Asimismo, no hay análisis de los referendos que *no fueron*, es decir, aquellas iniciativas (tanto de los ciudadanos como de los partidos y de las elites políticas) que no pudieron concretarse por no alcanzar las exigencias legales o aquellas propuestas que no se materializaron pero generaron efectos políticos (por ejemplo, leyes que no se aprobaron ante la “amenaza” de un posible referendo). Estas carencias de estudios, son mucho más pronunciadas en el caso de América Latina. De cualquier manera hay consenso en cuanto a que los referendos cumplen un rol político cada vez más importante en las democracias.

¹⁰ Es otras palabras expandir el mercado electoral con el objetivo de: aumentar el número de votantes, aumentar la frecuencia de las votaciones, ampliar los niveles de votación y las opciones electorales (Dalton y Gray, 2003)

Arthur Lupia y John Matsusaka (2004) señalan que la iniciativa popular y los referendos, para bien o para mal, ya son parte integral de la democracia en Estados Unidos y que en general la democracia directa está prosperando fuera de Estados Unidos. Estos autores indican que crece tanto el ejercicio de la democracia directa como la controversia a su alrededor. Cada vez más ciudadanos parecen apoyar la puesta en práctica de estos mecanismos, mientras las elites políticas y los periodistas se muestran más escépticos. En cuanto a las investigaciones, si bien creció el número de libros y artículos sobre el tema, predominan los estudios descriptivos y normativos. Sin embargo, según estos autores, los obstáculos están siendo removidos por la creciente utilización de una sofisticación econométrica que permite trabajar con una gran cantidad de datos, aislar las variables más relevantes y establecer relaciones empíricas “robustas”. Junto a este avance, se estarían desarrollando nuevas herramientas teóricas para el análisis de las estrategias democráticas, informativas y políticas.

En el mismo sentido, Craig, Kreppel y Kane (2001) explican que el incremento en el uso del referendo (dentro de Estados Unidos y en otros países) no estuvo acompañado por conclusiones que explicaran las razones de por qué se produjo ese crecimiento. Los autores realizan una revisión de la literatura existente que los lleva a agrupar las explicaciones en tres categorías. Por un lado, autores como Dalton e Inglehart entienden que los ciudadanos demandan mayor acceso al proceso de toma de decisiones de políticas públicas como consecuencia de la sofisticación de las habilidades políticas y de los mayores recursos políticos disponibles (*cognitive mobilization*).¹¹ Por otro lado, investigadores como Craig y Shmidt ponen el acento en la desafección política y la pérdida de confianza (*political disaffection*) en las estructuras democráticas tradicionales lo que llevaría a un deseo de controlar a los representantes electos. Un tercer grupo considera que en realidad es una especie de falso populismo (*faux populism*) en el cual los grupos de interés y los políticos utilizan al referendo como una vía para obtener beneficios corporativos. Alrededor de esta última interpretación giran justamente varias investigaciones sobre la utilización del referendo a nivel estadual en Estados Unidos.

Donovan y Kart (2007) compararon las explicaciones sobre el aumento del ejercicio de la democracia directa a través de dos variables: la desafección política de los ciudadanos y la movilización cognitiva (en Suiza, Nueva Zelanda, Canadá, Noruega, Finlandia y Suecia). Si bien hallaron evidencias en Nueva Zelanda, Canadá y Suiza que apoyarían la hipótesis de la movilización cognitiva (es decir, los ciudadanos que tienen mayor interés

¹¹ Al respecto Frederick J. Boehnke (1999) sostiene que los grupos de interés tienen en la iniciativa otra oportunidad para influir en las decisiones de política y una de sus predicciones es que en los estados en los cuales existe la iniciativa constitucional, cada vez habrán más grupos movilizadas y serán cada día más activos. Carolina Tolbert (2001) compara justamente los estados americanos en los cuales existe la iniciativa con los que no cuentan con la legislación y concluye que los primeros son más propensos a realizar reformas políticas, es decir, el ejercicio de la democracia directa sería un “catalizador” de las reformas políticas. Es más, la autora afirma que el uso de la democracia directa puede servir para adaptar la política institucional a las nuevas condiciones socioeconómicas, y las consecuencias pueden ser la adopción de políticas progresistas o reaccionarias. En definitiva, la democracia directa importa en el diseño de políticas públicas.

en política son aquellos que más apoyan la democracia directa), los resultados no son contundentes y de hecho no hay correlación positiva con la educación, aunque sí con la edad (los más jóvenes apoyan en mayor medida la democracia directa que las personas de más edad). Al mismo tiempo se encontraron relaciones mucho menos consistentes para la variable de desafección política. Los autores concluyen que ninguno de los modelos explica totalmente el aumento de la democracia directa, aunque sostienen que la decisión de participar en una iniciativa o en un referendo está probablemente relacionada con el nivel de interés de participar en política. Esta hipótesis es consistente con otras investigaciones que sugieren que los referendos pueden alentar a los individuos educados e interesados en la política a que voten en las elecciones.

En el mismo sentido, el análisis de los referendos en Florida (Estados Unidos) arroja como resultado que ni la movilización cognitiva ni la desafección política explican las actitudes de los ciudadanos frente a la democracia directa. Más allá de los problemas para operacionalizar ciertas variables, Craig, Kreppel y Kane (2001) entienden que probablemente los ciudadanos americanos no tienen una postura clara frente al ejercicio del referendo y es por ello que tienen actitudes ambivalentes cuando se les pregunta por legislaciones específicas o por las implicaciones de una posible ampliación de la participación ciudadana en las definiciones de política.

Susan Scarrow (2001) afirma que mientras algunos analistas y promotores de los referendos sostienen que la democracia directa está transformando la naturaleza del proceso político en Estados Unidos y despertando el interés en todo el mundo, los estudios sistemáticos realizados no parecen confirmarlo. Lo que esta autora descubre en su estudio sobre las “democracias industriales avanzadas” (22 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico e Israel) es la existencia de un extendido patrón de cambio institucional que habilita la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisión: el 65% de los países adoptaron este tipo de mecanismos, la mayoría de ellos en la década del noventa¹². En los casos de Canadá, Suiza y Gran Bretaña se introdujeron referendos sobre temas constitucionales. En Nueva Zelanda y Portugal, sobre legislación nacional. Diez países adoptaron procedimientos para realizar referendos a nivel local, seis países introdujeron o incrementaron las herramientas disponibles para permitir la elección directa de autoridades locales y uno, Israel, para la elección directa del primer ministro. Esta investigación, a diferencia de las anteriores, permite afirmar que el movimiento hacia la democracia directa es mucho más amplio que la expansión del uso del referendo, que no se limita a los países donde ya existían mecanismos previamente, y que se concentra en los 90's. En definitiva, los cambios más relevantes suceden a nivel constitucional, tanto nacional como local, permitiendo a los ciudadanos contar con los mecanismos de democracia directa. Es decir, las oportunidades e incentivos se modifican con la introducción de normativa de los institutos de democracia directa y ello de por sí produce efectos en el comportamiento político y probablemente tendría más consecuencias en los procesos de decisión política. En una publicación posterior (2003) Scarrow descubre que es el ámbito local donde se producen los cambios más relevantes, pues la mayoría de los países que estudia introdujeron el referendo a ese nivel. Sin

¹² Esta autora considera como mecanismos de participación directa no solo a los referendos sino también a las elecciones directas de cargos públicos por considerar que esto hace menos representativa a la democracia.

embargo, al preguntarse si los ciudadanos han aprovechado esta oportunidad para tomar decisiones en políticas públicas, la respuesta es negativa o al menos, cauta. Con la excepción de Suiza y Estados Unidos no hay evidencias de un aumento importante del uso del referendo, salvo para ratificar reformas constitucionales. A nivel local (provincial o estatal) sólo cuatro países hacen uso constante del referendo: Austria, Alemania, Estados Unidos y Suiza. Respecto de la posible reducción del rol de los partidos con el incremento del referendo, Susan Scarron (2003) entiende que si bien es cierto que la mayoría de las instituciones se mueven hacia la democracia directa, al mismo tiempo éstas están diseñadas para preservar el rol de los partidos políticos.

Laurence Morel (2001) coincide con Scarrow al decir que en realidad no hay un aumento global del uso de los referendos sino que el incremento se explica en su mayor parte por las iniciativas populares en Italia¹³ y los referendos constitucionales obligatorios en Irlanda. También afirma que los referendos iniciados por los gobiernos se deben fundamentalmente a la aparición de temas nuevos, como es el de la Unión Europea, y que las motivaciones para las consultas impulsadas por el gobierno tienden a ser instrumentales más que genuinamente consultivas. Por último, predice que no es probable que disminuya la frecuencia de los referendos, ya que en muchos casos son obligatorios “de facto”: aunque no son requerimientos legales en la práctica, los ciudadanos los exigen porque han sido consultados sobre algún tema en el pasado y esperan que eso suceda nuevamente.

A propósito de los referendos en Italia, Roberto Carocci (1988) afirma que la democracia directa en ese país se ha caracterizado por ser un instrumento de los partidos políticos, más que una herramienta de los ciudadanos. De cualquier manera, está claro que los referendos juegan un rol central en la construcción de la agenda política italiana, al punto que algunos gobiernos han disuelto el parlamento para evitar un referendo y en otras ocasiones los parlamentarios han votado leyes para prevenir el ejercicio de la democracia directa. Como señala Bogdanor, el referendo más importante en Italia quizás ha sido aquel que no fue llevado a cabo: el miedo al referendo ha persuadido a los gobernantes a proponer o a refrenarse de hacer propuestas (Budge, 2001). En definitiva, la sola presencia constitucional de los mecanismos de democracia directa genera efectos políticos.

¹³ A lo largo de su historia Italia registra 48 referendos, pero es a partir de 1987 y en especial desde la década del noventa cuando se dan la mayoría de las convocatorias. Varios temas han convocado a los italianos. Sólo durante 1993 se llevaron a cabo ocho referendos: por la abrogación de las normas que aplicaban la proporcionalidad en el sistema electoral del Senado, transformándolo en mayoritario, por la aplicación de sanciones penales contra la tóxicodependencia y otros seis relativos a la supresión de algunos ministerios, al financiamiento público de los partidos, la injerencia del gobierno en los nombramientos en los bancos (Mor, 1994). El 12 de Junio de 2005 los italianos debieron decidir a propósito de la procreación asistida: 1. Límite a la investigación clínica y experimental sobre los embriones; 2. Normas sobre los límites al acceso; 3. Normas sobre la finalidad, sobre los derechos de los sujetos involucrados y sobre los límites al acceso; y 4. Prohibición de fecundación heterónoma. La complejidad de los temas, la postura contraria de la Iglesia (que promovió la abstención electoral) y las contradicciones dentro de los partidos políticos dieron como resultado una alta abstención electoral y consiguiente el fracaso del referendo.

Por su parte, la investigación comparada de Lawrence LeDuc (2003), quien también advierte sobre el escaso número de estudios sobre el tema, incluye 39 casos empíricos que clasifica a partir de una categorización basada en los temas sujetos a referendo: constitucionales, acuerdos y tratados internacionales, cuestiones relativas a la soberanía o la autodeterminación y asuntos más generales de política pública.¹⁴ Las conclusiones de este autor son más bien cautas respecto a los efectos del uso del referendo. En definitiva señala que al igual que las elecciones, los referendos ya son parte del mosaico democrático más amplio en el cual funcionan los gobiernos.

Una parte de la literatura sobre el tema se centra, justamente, en los efectos del uso de los referendos sobre la política y el diseño de políticas públicas. Yannis Papadopoulos (1999) entiende que los actores políticos modifican sus comportamientos en respuesta al desafío de los referendos e iniciativas de forma directa y de manera indirecta. En el caso de Suiza, la adaptación de las elites políticas adquiere tres formas: 1) ampliando la coalición ejecutiva para abarcar más partidos y de esta manera hacer más eficiente el uso del referendo (con el objeto de minimizar los riesgos si el partido que lo propone no forma parte de la coalición gobernante), 2) negociando con los oponentes para evitar el veto de las leyes aprobadas por el gobierno o el parlamento y 3) negociando ex post cuando el recurso de la democracia directa ya no puede ser evitado. Uno de los hallazgos de este estudio es coincidente con la investigación de Bogdanor sobre Italia: los referendos más “eficientes” fueron aquellos que no tuvieron lugar porque los gobiernos o los parlamentos accedieron a las demandas ante el poder de veto de los grupos organizados.

El crecimiento de los referendos convocados por los gobiernos de turno es también un eje de análisis y un tema de preocupación de muchos investigadores que temen una utilización populista de los mecanismos de democracia directa. Al respecto, Michael Hagen (2002) señala, en una reseña académica sobre el tema¹⁵, que muchos autores sostienen que hay una renovada campaña de los populistas a favor del referendo. Estos autores creen que las iniciativas se llevan adelante precisamente porque debilitan a las legislaturas.

De esta manera, en el corazón del debate se encuentra la comparación entre virtudes y defectos del proceso legislativo y del de la iniciativa. La mayor parte de los libros citados se centra en la práctica actual. Asimismo, los textos reseñados por Hagen

¹⁴ Por su parte, Gary Sussman (s/f), clasifica los 1094 referendos que existieron entre 1791 y 1998 en el mundo en 5 categorías: 1) constitucionales; 2) referidos a la soberanía; 3) sobre cuestiones morales; 4) otros temas; y 5) seguridad. Respecto a distribución geográfica, Europa cuenta con el 29.4% de los 1094 (a pesar de la exclusión de Suiza de ese informe); la sigue África y el oriente con el 18.6% y muy de cerca Canadá, Nueva Zelanda y Australia con el 17.1%. Según este informe América Latina y el Caribe representan el 11.8% de los referendos y Europa del Este 10.9%

¹⁵ Hagen (2002) reseña los libros de Ellis, Richard 2002 *Democratic Disillusions: the initiative process in America*. Lawrence, KS: University Press of Kansas; Gerber, Elisabeth R. 1999 *The populist paradox: interest group influence and the promise of direct legislation*, Princeton, NJ: Princeton University Press; Sabato, Larry J, Howard R. Ernst, and Bruce A. Larson eds. 2001 *Dangerous Democracy? The battle over ballot initiatives in America*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

concuerdan en que la expansión del uso de las iniciativas hace al sistema político más dependiente del poder judicial. Sin embargo, la evaluación sobre las consecuencias de este fenómeno depende de la perspectiva adoptada. Desde el punto de vista de los progresistas, es una protección del gobierno representativo. Desde el de los populistas, las instituciones menos mayoritarias –las cortes- deberían otorgar a las más mayoritarias –la iniciativa- la mayor deferencia.

Lawrence Morel (2001) analiza este tipo de referendos y advierte que existen cuatro tipos de motivaciones gubernamentales para realizar convocatorias: para consolidar su poder (*plebiscitary motivations*), para resolver divisiones dentro del partido o la coalición gobernante (*tension resolving problems*), para aprobar leyes que de otra manera no podrían aprobarse (*legislative motivations*) o cuando el referendo es un requisito de hecho para mantener la legitimidad política (*obligatory legitimation referendums*). La diversidad de motivaciones y también de las prácticas complejiza el fenómeno, al punto que no es posible definir si los referendos gubernamentales son buenos o malos para la democracia. La investigación de Morel sobre las democracias occidentales sugiere que son los nuevos temas políticos, como la política energética y la integración europea, que provocan divisiones en los partidos y entre los ciudadanos, lo que a su vez activa la utilización por parte de los gobiernos del referendo. Al quedar la decisión en manos de los ciudadanos, los partidos en el gobierno pretenden manejar mejor las diferencias y divisiones internas, y explotar electoralmente las divisiones de la oposición.

En el mismo sentido, un análisis de las iniciativas que fueron aprobadas (*winning initiatives*) en California advierte sobre un aspecto menos estudiado de las relaciones entre las propuestas de los ciudadanos y la acción de los actores gubernamentales. Gerber et al (2001) confirman que todas las iniciativas ciudadanas requieren de la acción de los gobiernos para que se apliquen: “a aquellas personas que piensan que los grupos sociales deben poder formular leyes sin la intervención de los actores gubernamentales, el resultado de esta investigación les causará preocupación. A aquellos que piensan que la participación de los actores gubernamentales resulta mejor o más representativa, los resultados les causará optimismo” (:110)

Los efectos sobre las minorías son una preocupación central en muchas investigaciones sobre los referendos. Esta preocupación surge de la aprobación de leyes que afectan negativamente por ejemplo a los homosexuales o a los inmigrantes y, simultáneamente, la sanción de iniciativas populares que contribuyeron a la ampliación de derechos de las minorías, como es el caso de los derechos de las mujeres. Bowler y Donovan (2001) argumentan que los efectos dependen, por un lado, de las formas jurídicas que adopta la democracia directa y del rol que tiene la intervención gubernamental. Según estos autores, las investigaciones tienden a menospreciar el papel que cumplen las elites en la promoción de la tolerancia. Por otro lado, en aquellas situaciones donde la influencia de las elites es débil, se tiende a creer que la opinión pública es más intolerante a los derechos de las minorías de lo que realmente es.

Contrariamente a estos temores, otros autores consideran que el objetivo de las iniciativas populares continúa siendo (como en sus orígenes) que los intereses populares puedan prevalecer sobre los intereses corporativos. Y en este sentido John Dinan (2007)

sostiene (a diferencia de Gerber, 1999 y Matsusaka, 2004), que “los principales cambios durante este siglo –y ha habido cambios importantes en cuanto a medidas específicas que se han tomado en referendos (*ballot propositions*)- se entienden mejor como producto de características cambiantes en los distintos temas que bloquean los grupos dominantes, los legisladores y las elites políticas” (:1035 tp).

Matsusaka (2004) no adhiere a la opinión de que las iniciativas sean necesariamente positivas para la democracia en América del Norte, pero refuta la crítica que sostiene que su ejercicio subvierte el proceso político. Analiza tres abordajes teóricos a lo largo de su libro: delegación, información y competencia. En la visión de la “democracia delegativa”¹⁶ los votantes eligen a los representantes para que diseñen políticas y gobiernen en su nombre (es decir, delegan en los “expertos” las decisiones de política pública). La iniciativa ciudadana en esta perspectiva es una herramienta que permite a los votantes revertir lo que los políticos hacen mal o no hacen, promoviendo políticas más cercanas a lo que las mayorías desean. Por su parte, la teoría de la información supone que aún cuando los representantes son competentes y confiables, las iniciativas son valiosas porque pueden contribuir a resolver cuestiones morales y representar mejor los valores de una comunidad determinada (y si esta comunidad es pequeña, mejor). Para Matsusaka, la teoría de la información complementa la visión de la delegación. Una tercera teoría es la de la competencia y desde esta perspectiva la iniciativa ciudadana es una vía para aumentar la competencia política, específicamente la competencia por la aprobación de leyes. Sin el proceso de iniciativa, la competencia es sólo entre profesionales de la política. De esta manera las propuestas de ley pueden ser diseñadas por individuos comunes que no están buscando un cargo político. La iniciativa ciudadana en esta perspectiva actúa como presión para la adopción de políticas que favorezcan a los votantes. En definitiva, cada una de estas perspectivas explica en parte el rol de la democracia directa (en particular de la iniciativa ciudadana). Como conclusión, Matsusaka afirma que la iniciativa “está dirigida a los muchos y no a los pocos, pero en cuanto a si eso es algo positivo o negativo, tendría que requerir mucha más evidencia empírica para determinarlo” (:145 tp)

De la mano de la preocupación por el efecto de las iniciativas ciudadanas sobre las minorías, se debate sobre la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones de política, fundamentalmente se discute si están suficientemente informados y la conveniencia del referendo cuando existen discrepancias entre la opinión pública y la opinión “especializada”. Las posibles respuestas conservadoras de los ciudadanos en los referendos¹⁷, también han generado controversias. Si la democracia directa fomenta la deliberación es otro eje de debate. Al respecto, Simone Chambers (2001) sostiene que la deliberación debe ser promovida por el gobierno y debidamente aislada del voto mayoritario. Antes de celebrar el referendo, las organizaciones sociales deben fomentar todo tipo de talleres, encuentros, convenciones y la utilización creativa de los medios de comunicación y de Internet para promover el debate. Es decir, el referendo debe ir

¹⁶ Este concepto –democracia delegativa- nada tiene que ver con la caracterización de Guillermo O’Donnell para América Latina (O’Donnell, 1994)

¹⁷ En el caso italiano los referendos han tenido una respuesta conservadora, por ejemplo, la ciudadanía votó en 1974 en un 51% en contra del divorcio, en 1978 contra el financiamiento público de los partidos políticos (43 contra 33.2%) y en 1981 contra el aborto (49.8 por el no y 33.2% por el sí).

acompañado de instituciones deliberativas que contribuyan al control político de los ciudadanos. Al mismo tiempo, la presentación de los temas sujetos a referendo es central, tan importante es el contenido como los procedimientos y formas que tiene el referendo. Es mejor, por ejemplo, si la decisión no es presentada como la última palabra en el tema. Tampoco es recomendable poner a consideración un “paquete” de reformas, sino que las propuestas deben estar desagregadas de manera tal de fomentar el debate sobre cada ítem. En definitiva, lo que Chambers afirma es que hay diversas maneras de usar y estructurar un referendo y que es necesaria la creatividad para generar espacios y procedimientos para la participación democrática de los ciudadanos.

Qué tanto demandan los ciudadanos la participación directa en los asuntos públicos es el eje de la investigación de Bowler, Donovan y Kart (2003) quienes, contrariando al “sentido común” afirman que el apoyo a las iniciativas y al referendo reflejan más un realismo político (o un “sofisticado cinismo”) que una demanda radical por incrementar las posibilidades y el número de decisiones que los votantes pueden hacer. Los ciudadanos (al menos en Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) están más preocupados por la influencia que pueden tener los grupos de interés en los representantes que en el ejercicio de la democracia directa mismo. Es decir, la opinión sobre la naturaleza de la representación influye en el apoyo a la democracia directa: muchos ciudadanos aprueban el ejercicio de la democracia directa como manera de controlar el poder que los grupos de interés ejercen sobre los representantes. En definitiva, estos investigadores sugieren que los votantes ven a las instituciones de la democracia directa y de la democracia representativa como complementarias más que como rivales (:15).

Otro nivel de análisis hace referencia a la relación entre los referendos sobre negociaciones internacionales (en particular en la comunidad europea) y los constreñimientos nacionales. Min Shu (2004) analiza los referendos sobre la integración europea y se pregunta porqué los gobiernos convocan a los ciudadanos cuando no tienen obligación de hacerlo.¹⁸ Su hipótesis central es que el recurso del referendo es utilizado para sortear los obstáculos políticos domésticos y aumentar así el poder de negociación a nivel de la comunidad europea. Es decir, ante la disyuntiva entre el veto parlamentario y el veto ciudadano, los gobiernos optan por este último. Tridimas (2007) sostiene que la ratificación de los arreglos constitucionales en un referendo le confiere legitimidad para su adopción (o rechazo), dejando la decisión en manos de los ciudadanos y no de las mayorías parlamentarias. Por otra parte, este autor señala que algunos temas provocan profundas diferencias entre los miembros de un mismo partido, y es por ello que en ciertas ocasiones los gobernantes prefieren buscar los votos directos de los ciudadanos y esperan el apoyo de aquellos que no son necesariamente de su partido.

Andreas Lander y Michael Brändle (1999) cuestionan la afirmación comúnmente aceptada de que los mecanismos de democracia incrementan el desencanto de la política y debilita a los partidos políticos. La mayor parte de las argumentaciones sobre el debilitamiento de los partidos políticos giran en torno a cuatro puntos:

¹⁸ Entre 1957 y el 2006 hubieron 43 referendos sobre la integración europea, 23 de ellos no eran obligatorios (es decir, fueron convocados por decisión de los gobernantes), 18 de estos 23 fueron aprobados (tal como lo procuraron quienes hicieron las convocatorias) (Tridimas, 2007).

1. Competencia: la democracia directa rivaliza con los partidos, quienes ya no pueden monopolizar la política. Los movimientos sociales y los grupos de interés son los que, a través del ejercicio de la democracia directa, definen la agenda política y toman el lugar de las organizaciones partidarias.
2. Conflicto: induce el conflicto entre y dentro los partidos políticos al obligarlos a tomar constantemente posiciones sobre los temas sometidos a referendo (produciendo en muchos casos, el surgimiento de nuevos pequeños partidos)
3. Extra trabajo: ante el número creciente de referendos, los partidos enfrentan problemas de financiamiento, recursos humanos y *know-how* (este argumento hace referencia especialmente al caso suizo).
4. Los partidos políticos, en tanto organizaciones intermedias, se vuelven obsoletos frente a la cultura que impone la democracia directa.

Estos autores (Lander y Brändle, 1999) realizaron su investigación sobre 26 cantones suizos y demostraron que efectivamente la democracia directa tiene impacto en los partidos políticos. Aunque no plantea conclusiones definitivas sobre la relación entre los partidos y las iniciativas, desmiente la tesis de su debilitamiento, “la democracia directa pareciera llevarse muy bien con partidos más profesionales y formales” (:296). En el mismo sentido se manifiesta Budge (2001), quien señala que los partidos tienen un rol central en iniciar y en organizar el debate en las campañas y que incluso las iniciativas ciudadanas pueden ser utilizadas en su provecho, ya sea apoyando o rechazando el tema a debate, favoreciendo así su desempeño electoral. Asimismo, los líderes partidarios pueden utilizarlos para evitar tomar posición en temas que dividen al partido, derivando la decisión directamente a los votantes y los partidos pequeños pueden asumir una posición que les permita ganar publicidad y credibilidad (dinamizando de esa manera al sistema de partidos). Ian Budge concluye que no hay un solo efecto de la democracia directa en los partidos políticos pues el impacto dependerá de la naturaleza del sistema, del régimen de referendo y de los mismos partidos.

Por otro lado, las iniciativas ciudadanas influyen directamente en las elecciones. En Estados Unidos este fenómeno se denomina *ballot proposition spillover*, es decir que las propuestas de los ciudadanos fuerzan a los candidatos a manifestar su opinión sobre el asunto en cuestión y esa postura influye en los votos que reciben en las elecciones (en ocasiones de manera imprevista). Al mismo tiempo, los partidos políticos ven a las iniciativas como herramientas que pueden promover una mayor renovación de las elites políticas. De hecho, las investigaciones muestran que las iniciativas de los ciudadanos aumentan esa renovación (DuVivier, 2007). Es decir, tiene un doble efecto: moviliza a los ciudadanos a votar en las elecciones e influye en el voto de los ciudadanos (Making, 2006).

Es evidente, entonces, que los referendos y en particular las iniciativas ciudadanas tienen efectos sobre las decisiones políticas. No sólo cuando se aprueban leyes propuestas mediante la iniciativa popular, sino también indirectamente cuando los legisladores y otros *policy-makers* responden a la amenaza o se anticipan a las iniciativas o referendos. En cualquier caso, independientemente de quién inicie el proceso de democracia directa, los partidos (y en particular los partidos en el gobierno)

y los gobernantes juegan un rol central y son en gran medida responsables de las consecuencias del uso de los mecanismos de democracia directa.

Muchos de los estudios sobre el tema proponen analizar los referendos y en general a la democracia directa a partir de considerar sus efectos positivos y negativos. A pesar de que es una manera simplista de abordar el análisis de la democracia directa, resume buena parte de los argumentos a favor y en contra que manejan tanto los políticos y activistas como algunos investigadores en el tema.

**Cuadro 1:
Argumentos a favor y en contra de la democracia directa**

Argumentos a favor de la democracia directa	Argumentos en contra del ejercicio de la democracia directa
➤ Promueve el debate público y la participación ciudadana en las decisiones, con el consiguiente aumento de la “calidad” de la democracia y del “empoderamiento” de la sociedad civil.	➤ Genera escasa legitimación de las decisiones cuando la participación ciudadana es reducida, es decir, cuando hay alta abstención electoral (se amplifica la opinión de los que participan)
➤ Aumenta el control político y la transparencia	➤ Promueve decisiones blanco/negro, y no la generación de políticas públicas debatidas argumentativamente
➤ Legitima las decisiones políticas (ya sean reformas constitucionales o leyes)	➤ Conlleva desigualdad pues no todos los ciudadanos, ni grupos sociales y políticos tienen las mismas posibilidades de hacer uso de los mecanismos de democracia directa, ya sea porque no tienen el conocimiento, el financiamiento o la capacidad de movilización necesaria ¹⁹
➤ Genera un mayor compromiso de la ciudadanía con las decisiones de política pública (“politizando” a los ciudadanos) y revitaliza a los partidos.	➤ Debilita los mecanismos de democracia representativa a mediano y largo plazo,. En particular a los partidos políticos.
➤ Fortalece la relación entre ciudadanos y políticos	➤ Promueve la utilización demagógica por parte de partidos y gobiernos y la utilización interesada de los grupos de interés.
➤ Incorpora temas a la agenda política (que de otra manera no se discutirían)	➤ Perjudica a las minorías (en especial si están desorganizadas)

¹⁹ Uno de los ejes de debate en la literatura es la discusión sobre la (in)capacidad de los ciudadanos de decidir sobre asuntos de política. Al respecto, Shaun Nowler y Todd Donovan (2000) analizan los referendos en Estados Unidos y concluyen que lo decisivo es el contexto y muestran como en muchas ocasiones estos son demasiado demandantes para los ciudadanos. Afirman que si una propuesta va a tener un fuerte impacto en algún grupo, aumenta la probabilidad de que la información sobre el tema se difunda y que los ciudadanos decidan en función de la posición del partido al cual pertenecen o simpatizan.

➤ Introduce el veto a las decisiones políticas no queridas por los ciudadanos	➤ Produce resultados “conservadores” (los ciudadanos rechazan los cambios)
	➤ Perjudica a los ciudadanos que tienen menos educación

Si bien entendemos que esta forma de observar el ejercicio de democracia directa es útil pues permite poner en “blanco y negro” los prejuicios existentes, es imperioso investigar los referendos a partir de su integración en la política de la democracia representativa cotidiana, máxime si pensamos que las demandas por más democracia directa van a seguir creciendo. En este sentido, concordamos con Matthew Mendelsohn y Andrew Parkin (2001) en la necesidad de un nuevo enfoque, ya que ni la teoría de la democracia directa, ni la de la democracia representativa, describen adecuadamente el rol y la significación contemporánea de los referendos (y de otras formas de democracia directa). La teoría de la democracia representativa no da cuenta de cómo las instituciones representativas han respondido a la creciente presión de los ciudadanos para que la legislación sea ratificada por el voto popular, o en implementar las iniciativas legislativas por su cuenta. Por su parte, la teoría de la democracia directa no considera el uso estratégico del referendo por parte de los representantes electos, en función de un amplio rango de objetivos, muchos de los cuales tienen poco que ver con dar mayor poder de decisión al público. Tampoco toma en cuenta que en muchas ocasiones, los ciudadanos deciden en función de las posiciones que asumen los partidos o los grupos sociales a los que pertenecen o simpatizan.

Desde diferentes enfoques y sobre todo desde prejuicios muy arraigados, diversos autores han tratado de demostrar que los ciudadanos no son competentes para tomar decisiones de política o que la utilización de estos mecanismos producen efectos nocivos sobre las minorías y sobre la democracia. Del “otro lado”, están los activistas a favor de la democracia directa que piensan que la sola aprobación del referendo conlleva a una mejora en la calidad de la democracia, sin considerar la utilización interesada y a veces “maquiavélica” del referendo y de la iniciativa por parte de grupos sociales y gobiernos.

Lo cierto es que la democracia directa viene creciendo en el mundo pero no sustituye a la democracia representativa, aunque en ciertas circunstancias y cada vez con mayor frecuencia los mecanismos de representación y de intermediación (como el parlamento y los partidos) se vean afectados por las iniciativas y las consultas populares.

A modo de conclusión: propuesta de investigación

El desafío entonces es estudiar el ejercicio actual de la democracia directa como una vía más de posible transformación global de la democracia. En este sentido, la propuesta de Mark Warren (2003) es pensar en dimensiones de democratización diferentes e interrelacionadas a partir de la *inclusión*. Este término hace referencia a dos normas: al “empoderamiento” de los ciudadanos (voz y voto), es decir a generar oportunidades y vías para la acción colectiva; y simultáneamente, a darle a los individuos autonomía suficiente para participar y para decidir. Tanto los institutos y mecanismos de democracia directa como de democracia representativa constituyen vías para profundizar la democracia.

En definitiva, proponemos analizar el ejercicio de los mecanismos de democracia directa en el marco de un proceso, en donde todos los actores políticos y sociales juegan un rol central (ya sea por acción o por omisión). La sola inclusión jurídica de los mecanismos de democracia directa genera oportunidades políticas y las investigaciones y los hechos políticos confirman que juegan un rol central en la política. Las características del sistema de partidos y de las elites gobernantes, el grado de institucionalidad de un régimen, la asociatividad y el grado de democracia interna de las organizaciones sociales, el tipo de régimen de gobierno, la dinámica política de una sociedad, son algunas de las variables claves a considerar a la hora de estudiar la democracia directa en una sociedad. En esta investigación se considera a los referendos y a las iniciativas populares como objetivos privilegiados de análisis porque en ellos se cristalizan las relaciones y situaciones políticas preexistentes y al mismo tiempo son catalizadores de cambios sociales y políticos.

A partir de esta revisión bibliográfica puede pensarse en que las futuras investigaciones podrían considerar al menos cuatro niveles de análisis.

- 1) En primer lugar, registrar sistemáticamente a nivel nacional, los ejercicios de democracia directa, las propuestas que no se concretaron por no cumplir con los requisitos legales y las “amenazas” de referendos, iniciativas y revocación de mandato. Distinguir muy claramente los diferentes tipos de ejercicio de democracia directa según el objetivo buscado (aprobar una ley o una reforma constitucional, derogar una ley vigente, revocar un mandato), el actor que lo pone en marcha (poder ejecutivo, legislativo o ciudadanos), el tipo de convocatoria (vinculante o consultivo) y los efectos legales, son imprescindibles. Este tipo de investigación permitirá dimensionar el fenómeno.
- 2) En segundo lugar, hay buenas razones para esperar, tal como lo señala Scarrow (2001), que los cambios más importantes hacia la democracia directa se den especialmente en el espacio local: el número de firmas necesario es proporcionalmente menor, los partidos locales son más débiles para resistir la ofensiva de los ciudadanos organizados, y la organización y coordinación requieren un esfuerzo menor que las campañas de nivel nacional. Es por ello que es necesario enfocar las investigaciones hacia este nivel de gobierno para entender el fenómeno y predecir posibles cambios en ese sentido.
- 3) En tercer lugar, analizar e interpretar las motivaciones de aquellos actores políticos que hacen uso de estos mecanismos y las reacciones y posiciones de los demás actores, y en general de los ciudadanos, frente a una iniciativa o a un referendo (gubernamental, partidario o popular). Este nivel supone el estudio de los contextos culturales, económicos, políticos y sociales²⁰ en los que se proponen y se dirimen las prácticas de democracia directa y las características particulares de cada sociedad, así como el análisis de los discursos de los actores.

²⁰ Esto incluye considerar la disponibilidad de información diversa con la que cuenta los ciudadanos para informarse y decidir.

- 4) Por último, cabe preguntarse por las consecuencias a corto y a largo plazo de la utilización de los mecanismos de democracia directa sobre las instituciones políticas representativas (como los partidos políticos y el parlamento), y sobre la democracia en general. Dentro de este nivel de análisis se ubican los estudios sobre el impacto de los referendos en el diseño de políticas y en general en la política.

Respecto a las perspectivas metodológicas utilizadas por los trabajos analizados, sin despreciar los aportes de los estudios que utilizan herramientas estadísticas sofisticadas, en esta investigación apostamos por un análisis cualitativo que privilegie el análisis contextual y discursivo de los actores por encima de las búsquedas de relaciones estadísticas “robustas”.

A partir de estos comentarios, se propone realizar esta investigación considerando como criterios centrales para analizar los potenciales riesgos y beneficios del ejercicio de la democracia directa en primer lugar si la consulta es o no obligatoria. Cuando la consulta es facultativa lo central es estudiar quién tiene la capacidad de iniciarla, si el Poder Ejecutivo, el Legislativo y los ciudadanos, y con qué efectos jurídicos, políticos y sociales.

1. Consulta obligada

Hay constituciones que prevén **consultas obligatorias**. Esta es la forma clásica que asumen los referendos y plebiscitos en muchos países (en especial los “desarrollados”) y se refiere a la obligatoriedad de convocar a un referendo o plebiscito frente a una reforma de la constitución (total o parcial), a modificaciones en los límites territoriales nacionales o locales, y a cuestiones referidas a la aprobación de tratados internacionales.²¹

Cuando existe obligatoriedad absoluta, es decir, cuando cualquier reforma constitucional debe necesariamente ratificarse por plebiscito o referendo, se presentan riesgos y potenciales beneficios políticos. En cuanto a los riesgos, puede inducir a la parálisis política. Ante la posibilidad de que la ciudadanía rechace una reforma, los actores políticos prefieren no proponerla, o por el contrario puede transformarse en un recurso político para obtener réditos inmediatos, es decir, promover actitudes “populistas”. Existe el peligro de que se desvirtúe el sentido de la ratificación o rechazo a la reforma, esto es, los ciudadanos votan para manifestar el apoyo o la desaprobación a un partido o líder político, más allá del contenido de la propuesta. Asimismo, si no

²¹ Por ejemplo Suiza, Australia, Dinamarca e Irlanda. España prevé un referendo ratificatorio cuando se modifican aspectos sustantivos de la constitución. Todos los países que forman parte de la Comunidad Europea debían ratificar la nueva constitución para Europa aprobada en junio de 2004, ya sea a nivel parlamentario o con un referendo (según lo estipula cada constitución nacional). En Francia y los Países Bajos, los ciudadanos rechazaron el texto de la Constitución, el 29 de mayo y el 1 de junio de 2004, respectivamente. A la vista de estos resultados, el Consejo Europeo del 16 y 17 de junio de 2005 consideró que la fecha del 1 de noviembre de 2006, inicialmente prevista para examinar el estado de las ratificaciones, ya no es realista, puesto que los países que no han ratificado no podrán dar una respuesta antes de mediados de 2007. Para una evaluación crítica de los referendos en la Unión Europea ver Kaufman (2004)

existe un requisito mínimo de participación o el voto no es obligatorio, la reforma constitucional puede ser aprobada por un porcentaje de la población no representativo. Respecto de los potenciales beneficios, este ejercicio obligaría a los proponentes a: diseñar reformas que estén en consonancia con los intereses mayoritarios de la ciudadanía, informar y divulgar los contenidos de la propuesta y sus méritos, fomentando así una mayor participación, más control político y un mejor involucramiento por parte de la ciudadanía en las decisiones políticas, más allá de la participación electoral.

2. La iniciativa presidencial

Cuando las constituciones habilitan a los presidentes a convocar al ejercicio de los mecanismos de democracia directa (habitualmente denominado “plebiscito”), existe el riesgo de que hagan un uso “político”, es decir que utilicen la consulta con fines demagógicos, partidarios, autoritarios²² o legitimantes. En los casos en que no es necesaria la aprobación del congreso para convocar a los ciudadanos de manera directa, existe la posibilidad de que el objetivo presidencial sea justamente eludir las mayorías en el parlamento. Cuando esto sucede el riesgo es que se debiliten los mecanismos de representación o que entren en conflicto con los mecanismos de democracia directa. Por otra parte, el presidente puede convocar a un referendo buscando legitimidad política, más allá del tema concreto de la consulta, desvirtuando así el sentido del mecanismo, plebiscitando entonces su persona más que un proyecto político concreto. Una forma de limitar o atenuar estos efectos es separar en el tiempo el ejercicio de la democracia directa de las elecciones nacionales; de esta manera no se “contaminan” las convocatorias.

En contextos de debilidad del sistema de partidos y de baja calidad de la democracia, – como es el de buena parte de los países latinoamericanos- los plebiscitos pueden promover democracias delegativas. La idea básica de esta concepción (acuñada por O’Donnell) es que los votantes ven al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, al que en consecuencia delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país a su leal saber y entender. Por su parte, el presidente se ubica por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados (O’Donnell, 1994). En nuestra visión, la democracia directa en manos de presidentes electos más por sus características personales que por sus propuestas políticas, incentivarían un tipo de democracia mayoritaria y delegativa, afectando negativamente a los partidos y a los parlamentos. Los plebiscitos en estas democracias pueden actuar como lo hace el ballottage, respaldando el mito de la delegación legítima.

De cualquier manera, más allá de las motivaciones y objetivos explícitos e implícitos de las consultas populares convocadas por los presidentes, el ejercicio de la democracia directa puede, al menos potencialmente, contribuir a la deliberación y a la participación,

²² A lo largo de la historia no faltan ejemplos de utilización del plebiscito por parte de gobiernos dictatoriales: desde Luis Napoleón Bonaparte, hasta Hitler, Mussolini, Franco, Pinochet y Fujimori.

y como ha quedado demostrado en la historia, tener efectos adversos o diferentes a los buscados por el presidente.²³

3. La iniciativa en manos del Congreso

La potestad de convocar a una consulta en manos del Congreso parecería, en principio, no tener demasiados beneficios ni riesgos. Si se piensa que los parlamentos representan a los ciudadanos, podría dudarse del sentido de una consulta popular, a menos que se planteen cuestiones sobre las cuales los partidos no representan la opinión de los ciudadanos, por ejemplo frente a dilemas éticos que “atraviesan” a las agrupaciones políticas (por ejemplo, la despenalización y legalización del aborto y de la eutanasia). Si, por el contrario, los diputados y senadores no representan (como deberían) a los ciudadanos, podría objetarse la legitimidad de la convocatoria parlamentaria. Por otra parte, un proyecto de reforma aprobado por el congreso que no recibiera el apoyo ciudadano pondría en cuestión el sistema político y en particular la capacidad de representar de los partidos. En los hechos son muy escasos los ejercicios de democracia directa convocados por congresos, salvo cuando el plebiscito es de carácter obligatorio.

4) La iniciativa ciudadana legislativa y popular

Existe una amplia discusión jurídica y política acerca del concepto de *iniciativa*. Entre las diversas formas jurídicas que asume el ejercicio de democracia directa destacamos la iniciativa legislativa, la iniciativa popular, el veto y la revocatoria de mandato. Los dos primeros son mecanismos proactivos, es decir, los ciudadanos proponen leyes y reformas constitucionales al parlamento (iniciativa legislativa) o directamente a la ciudadanía (iniciativa popular). Por el contrario, el veto y la revocatoria son reactivos, son mecanismos que buscan derogar una ley ya aprobada y revocar el mandato de un funcionario electo por la ciudadanía (el presidente, los legisladores u otros).

La iniciativa legislativa puede promover un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas y una “democratización” de la agenda política, aunque requiere de organización, conocimiento y recursos materiales no accesibles para cualquier grupo de ciudadanos. En este sentido, el riesgo es que la iniciativa se constituya (como ha sucedido en algunos estados de Norteamérica) en una herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización y de *lobbying*. Como contrapartida, puede obligar (dependiendo de los requisitos jurídicos de la iniciativa aprobados en cada caso) a los legisladores a debatir y a definirse públicamente sobre el tema (“contaminando” muchas veces los resultados electorales).

²³ En América Latina, las derrotas de los gobiernos autoritarios en los plebiscitos convocados en Chile (1988) y en Uruguay (1980) demostraron que aún en contextos de censura y represión, los ciudadanos pueden votar en contra del proyecto propuesto. En Suiza, tal como lo señala Uwe Serdult (2007) “*over the course of history it can turn against the political elites who introduced it*”.

La iniciativa popular, es decir, la promoción de una consulta directa a la ciudadanía, requiere también capacidad de movilización, recursos económicos y humanos, pero al mismo tiempo puede impulsar el debate público y el empoderamiento de los ciudadanos. Grupos minoritarios (numérica o culturalmente) podrían presentar propuestas, transformando cuestiones referidas a intereses concretos en temas (*issues*). Sin embargo, cabe considerar que no siempre un problema o una necesidad es fácilmente “politizable” (las feministas tuvieron que luchar mucho tiempo para que la violencia hacia las mujeres dejara de ser considerada un problema “personal”) y además, este mecanismo no está al alcance de cualquier grupo social: se necesitan recursos materiales, simbólicos y sociales, además de una fuerte motivación social. En muchos casos, estos recursos provienen de los partidos políticos quienes terminan promoviendo o apoyando la iniciativa (lo cual hecha por la borda las hipótesis de partidos que se debilitan o se vuelven obsoletos por la irrupción de la democracia directa). Al igual que en las iniciativas promovidas por el poder ejecutivo, el contexto y las particularidades de la sociedad influirán decididamente sobre las características que asuma la consulta. En sociedades apáticas la participación suele ser escasa y por lo tanto la decisión puede terminar en manos de unos pocos (dependerá por cierto de los requisitos legales). En sociedades politizadas las posturas que asuman los partidos políticos al respecto pueden ser decisivas para el resultado, más allá del tema mismo de debate, lo cual puede tener consecuencias negativas (desvirtuar el sentido de la votación si los ciudadanos se expresan exclusivamente en función de la postura asumida por su partido) o positivas (contribuir a la reactivación del sistema político y a la deliberación pública).

En cuanto al veto popular y a la revocatoria de mandato son mecanismos de defensa de los ciudadanos frente a leyes y a gobernantes impopulares. Si bien las ventajas de contar con estas herramientas son evidentes, también existen riesgos pues pueden poner en jaque al sistema representativo, especialmente si se abusa de ellas o se amenaza constantemente con su utilización. Los efectos dependerán, por un lado, de las formas jurídicas que adopte la democracia directa (esto incluye no sólo los requisitos para iniciar y aprobar propuestas, sino también las reglas respecto del financiamiento y uso de los medios de comunicación en las campañas) y del rol que tenga la intervención gubernamental.

La iniciativa popular y las consultas populares en general, conllevan algunos riesgos adicionales, además de los potenciales beneficios y limitaciones comunes a la iniciativa legislativa. Como ya se mencionó, los efectos sobre las minorías son una preocupación en muchas investigaciones sobre el tema y algunos referendos podrían confirmar este temor (como es el caso de la proposición 209 aprobada en California que negó la atención de salud y educación a hijos de inmigrantes ilegales en ese estado). Por otra parte, cuando los temas de las consultas populares son muy complejos, como el referendo del 2005 en Italia que reglamentaba el uso de la investigación sobre embriones, podría cuestionarse la idoneidad de los ciudadanos para tomar la decisión final. Lo que sucede muy a menudo es que los ciudadanos votan en función de sus identidades políticas, es decir de lo que los partidos y gobiernos de turno apoyen o

propongan, más que por sus verdaderas convicciones sobre el tema en cuestión.²⁴ El rol que cumplen los líderes políticos y los partidos en las decisiones ciudadanas, lejos de cuestionar la democracia representativa puede contribuir a revitalizarla. Distinto es cuando los partidos o gobiernos se ven compelidos a adoptar políticas por razones puramente demagógicas, sin mediar consideraciones técnicas, financieras o de otra índole. En esos casos, la iniciativa popular se torna en una herramienta en manos de grupos poderosos (social o económicamente) que pueden movilizar recursos materiales y humanos. Sin embargo, puede argumentarse que en la democracia representativa este peligro también existe (por ejemplo, cuando se adoptan medidas contra la inmigración o se aumentan las penas contra los delitos comunes, en respuesta a las demandas y los temores no siempre bien fundados de la ciudadanía).

Más allá de estas consideraciones, la sola existencia de la iniciativa popular como herramienta jurídica (ya sea para proponer una ley o para vetarla), cambia el escenario político pues el gobierno y los partidos pueden actuar bajo la amenaza de un referendo. Como ya mencionamos, no hay análisis sistemáticos de los referendos que *no fueron*, es decir, aquellas iniciativas (tanto de los ciudadanos como de los partidos y de las elites políticas) que no pudieron concretarse por no alcanzar las exigencias legales o aquellas propuestas que no se materializaron pero generaron efectos políticos (por ejemplo, leyes que no se aprobaron ante la “conminación” de un referendo derogatorio y que directamente se derogaron).

En definitiva, las funciones y los efectos de la democracia directa dependerán del diseño institucional del mecanismo utilizado, de quien lo ponga en funcionamiento y especialmente, del contexto social y político en el cual se ejerza.

²⁴ El referendo italiano fue desestimado por la escasa participación ciudadana (no alcanzó al 50%). La Iglesia católica hizo una fuerte campaña para que los ciudadanos se abstuvieran de votar.

Bibliografía

- Andeweg, Rudy (1996) "Elite-mass Linkages in Europe: Legitimacy Crisis or Party Crisis?" En: *Elitism, Populism and European Politics*, compilado por J. Hayward. Oxford: Clarendon Press.
- Archon Fung and Eric Olin Wright (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. The Real Utopias Project, Verso, London-New York.
- Budget, Ian (2001) "Political parties in direct democracy" En: Mendelsohn, Matthew y Parkin, Andrew (eds.) *Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns* (Palgrave, Gran Bretaña).
- Barreto, Matt.A y Ricardo Ramírez (2004) "Minority Participation and the California Recall: Latino, Black, and Asian Voting Trends". En: *PSOnline* www.apsanet.org, January.
- Bos, Jaap, Dirk Jacobs and Jeanine Suurmond (1995) *Referendum and debate. A Dutch case-study*. Unpublished paper, Department of Social Sciences, Utrecht University, May.
- Boehmke, Frederick J. (1999) *Populists in the Pluralist Heaven: How Direct Reduces Bias in Interest Representation* (California Institute of Technology)
- Bowler, Shaun and Todd Donovan (2000) *Demanding choices. Opinion, Voting, and Direct Democracy*. The University of Michigan Press.
- Butler, David and Austin Ranney (eds.) (1994) *Referendums around the world. The growing use of direct democracy* (Washington, D.C.: The American Enterprise Institute)
- Cohen, Joshua and Charles Sabel (s/f) "Directly-Deliberative Polyarchy". Disponible en Internet: www.columbia.edu/sabel/papers/DDP.html
- Craig, Kreppel y Kane (2001) "Public opinion and support for direct democracy: a grassroots perspective". En: Mendelsohn, Matthew y Parkin, Andrew (eds.) *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns* (Palgrave, Gran Bretaña).
- Cronin, Thomas (1988) "Public Opinion and Direct Democracy". En: *Political Science and Politics* Vol.21, N°3 (summer)
- Chambers, Simone (2001) "Constitutional Referendums and Democratic Deliberation. En: Mendelsohn, Matthew y Parkin, Andrew (eds.) *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns* (Palgrave, Gran Bretaña).
- Dalton, Russell/ Scarrow, Susan/Bruce Cain (2004) "Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies". En: *Journal of Democracy* Vol. 15, N°1 (124-138) January.
- DuVivier, K.K (2007) "Out of the Bottle: the Genie of Direct Democracy". En: *Albany Law Review* Vol. 70 Issue 3 (1045-1053).
- Donovan, Todd y Jeffrey A. Karp (2007) "Popular Support for Direct Democracy". En: *Party Politics* Vol.12, N°5 (671-688)
- Felchner, Morgan (2004) "Recall Elections. Democracy in Action or Populism Run Amok?" En: *Campaigns & Election* Vol 25, Issue 5, June.
- Fishkin, James (1991) *Democracy and Deliberation*. Yale, Yale University Pres.
- Fossedal, Gregory A.(2002) *Direct Democracy in Switzerland*. Transaction Publishers New Brunswick, New Jersey.

- Frey, Bruno (2003) *Direct Democracy for Transition Countries*. Working Paper No. 165 Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- Fung, Archon (2003) "Associations and democracy: between theories, hopes, and realities" *Annual Review Sociology* 29, June (515–39).
- Gerber, Elisabeth, Arthur Lupia, Mathew D. Mc Cubbins, D. Roderick Kiewiet (2001) *Stealing the initiative. How State Government Respond to Direct Democracy..* Real Politics in America Series, Prentice Hall, New Jersey.
- Gerber, Elisabeth and Justin Phillips (2005) "Evaluating the effects of Direct Democracy on Public Policy. California's Urban Growth Boundaries. En: American Politics Research Vol.33, N°2. March.
- Graglia, Lino A. (2001) "Revitalizing Democracy". En: *Harvard Journal of Law&Public Policy*. Vol. 24, N°1 (165-177).
- Gross, Andreas and Bruno Kaufman (2002) IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002. A report on Design and Rating of theI&R Requirements and Practices of 32 European States. Initiative & Referendum Institute Europe, Amsterdam/Berlin.
- Hagen, Michael (2002) "Review Essay. Direct Democracy in Practice: The Initiative as a Legislative Institution? *Congress & The Presidency* Volume 29, Number 29, autumn, (217-223)
- Lander, Andreas and Michael Brändle (1999) "Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An empirical test in the Swiss Cantons". En: *Party Politics* Vol. 5 N°3 (283-3012)
- Lupia, Arthur and John Matsusaka (2004) "Direct Democracy: New Approaches to Old Questions en. *Annual Review of Political Science*, Mayo, Vol. 7: 463-482
- Makin, Jeffrey (2006) *Are ballot proposition spilling over onto candidato elections?* IRI Report. University of Southern California.
- Manin, Bernard (1982) "Metamorfosis de la representación" En: Dos Santos, Mario (editor) *¿Qué queda de la representación política?* CLACSO Argentina/ Nueva Sociedad. Caracas.
- Matsusaka, John (2004) *For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Mendelsohn, Matthew y Parkin, Andrew (eds.) (2001) "Introduction: referendum democracy". En: *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. Palgrave, Gran Bretaña.
- Morel, Laurence (2001) "The rise of government-iniciated referendums in consolidated democracies". En: *Referendum democracy. Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns* . Palgrave, Gran Bretaña.
- Offe, Claus y Philippe C. Schmitter (1995) "Las paradojas y los dilemas de las democracia liberal". En: *Revista Internacional de Filosofía Política* n°6
- Papadopoulos, Yannis (2001) "How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making". En: *West European Politics* Issue 24.2, April.
- Rourke, Jon (1992) *Direct Democracy and International Politics. Deciding International Issues through Referendums*. Lynne Rienner Publishers, Inc. London.
- Saeki, Manabu (2006) "Direct Democracy Paradox: State Fiscal Policies in the United States and the Threat of Direct Initiatives". En: *Review of Policy Research*, Vol. 23, Number 4 (915-925).

- Scarrow, Susan (2001) "Direct Democracy and Institutional Design: A Comparative Investigation" *Comparative Political Studies* 34:651-665.
- Scarrow, Susan (2003) "Making Democracy More Direct? Reducing the Role of Political Parties in Elections. En: Dalton Cain and Susan Scarred (edited by) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University.
- Schultz, David (2004) "Lights, Camera, Action! Ethics and the California Recall". En: *Public Integrity*, Winter 2004-Vol.7, N°1: 57-65.
- Serdult, Uwe (2007) Direct Democracy in Switzerland and its Discontents. Conferencia Internacional Democoracia directa en América Latina. 14 y 15 de marzo. Buenos Aires.
- Shu, Min (2004) *Choosing Referendums on the EU*. ECPR Joint Sessions 2004 (Uppsala, 13-18 April 2004). Workshop 22 Domestic Structures and International Building in the EU.
- Tolbert, Caroline (2003) "Direct Democracy and Institutional Realignment in the American States". En: *Political Science Quarterly* Vol.118. N°3(467-489)
- Tolbert, Caroline (2001) "Cycles of Democracy: Direct Democracy as a Catalyst for Institutional Realignment in the American States." Presented at the Annual Conference on State Politics and Policy, Texas A&M University.
- Tridimas, George (2007) "Ratification through referendum or parliamentary vote: When to call a non-required referendum?" En: *European Journal of Political Economy* 23 (674-692).
- Waters, Dane M. (2002) "People power: initiative and referendum in the United States". *Democracy How Direct?: Views from the Founding Era and the Polling Era* by Elliott Abrams (Editor), Altamira Pr. Rowman & Littlefield Publishers, Incorporated.
- Waters, Dane (2003) *Initiative and Referendum Almanac* (Carolina Academic Press).

Sitios en Internet

- Direct Democracy and similar initiatives by country. <http://democracy.mkolar.org/DDlinks.html>
- C2D - Research and Documentation Centre on Direct Democracy. The C2D is dedicated to an interdisciplinary approach to the study of direct democracy. Created within the department of constitutional Law at the University of Geneva, the C2D unites scholars and researchers from different backgrounds. <http://c2d.unige.ch/?lang=en>
- National Initiative News, sponsored by The Democracy Foundation. <http://ni4d.us/newsletter/archives/20020401/>
- The Direct Democracy Center (Estados Unidos) <http://www.realdemocracy.com/>
- Direct Democracy (Estados Unidos) <http://1912.history.ohiostate.edu/directdemocracy/default.htm>
- Consulta Zapatista <http://www.actlab.utexas.edu/~zapatistas/participate.html>
- FOUNDING DOCUMENTS. WORLDWIDE DIRECT DEMOCRACY MOVEMENT, WDDM. <http://democracy.mkolar.org/pdda/WDDM.html>
- Initiative & Referendum Institute. Part of the Citizen Lawmaker Series of Educational Tools. The [Institute](http://www.iandrinstitute.org/) is a 501 (c) (3) tax exempt educational and research organization dedicated to the study of the I&R process. <http://www.iandrinstitute.org/>

- Continuing Congress of International Direct Democracy (Prague)
<http://frontpage.auburn.edu/tann/prague/index.htm>
- The Democracy Movement (DM) is a non-party campaign to defend liberal democracy in Britain and across Europe. <http://www.referendum.org.uk/>

SERIE “DOCUMENTOS DE TRABAJO”
ESCUELA DE POLITICA Y GOBIERNO
Universidad Nacional de San Martín
www.unsam.edu.ar