

USO Y DISEÑO DE REFERENDOS UN ENSAYO PRÁCTICO DESDE IDEA INTERNACIONAL *

Andrew Ellis **
a.ellis@idea.int

Nota del Consejo Editorial

Resumen: Presenta un ensayo práctico de IDEA Internacional sobre el referéndum y la democracia directa producto de un trabajo investigativo realizado en Europa y América Latina. Analiza temas como el uso de institutos de democracia directa y su impacto en la democracia representativa, la adopción del mecanismo del referéndum, los tipos de referéndum, los temas o situaciones en que un referéndum puede ser celebrado, los umbrales de participación, los controles financieros, la redacción de la pregunta a consultar, etc.

Palabras claves: Democracia directa / Referéndum / Consulta popular / América Latina / Democracia.

Abstract: Introduces an International IDEA working paper on referendum and direct democracy as result of an investigation carried out in Europe and Latin America. It analyzes matters such as the use of direct democracy and its impact in representative democracy, as well as the adoption of the referendum mechanism, referenda types, matters of situations where a referendum can take place, participation thresholds, financial controls, the writing of the question to be consulted, etc..

Key words: Direct democracy / Referendum / Popular consultation / Plebiscite / Latin America / Democracy.

* Traducción no oficial elaborada por Luis Diego Brenes Villalobos y Andrei Cambrones Torres, Letrado y Meritorio del Tribunal Supremo de Elecciones, sobre la ponencia presentada en idioma inglés en el "Foro de reflexión sobre la importancia y utilización de los mecanismos de democracia directa en los sistemas democráticos", celebrado el 25 de mayo del 2007 en San José, Costa Rica y organizado en forma conjunta por IDEA Internacional y el Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. El trabajo expuesto es parte de un proceso de debate y no necesariamente representa una posición oficial de IDEA Internacional. Se agradecen comentarios y sugerencias a su contenido, los cuales pueden enviarse a Virginia Beramendi Heine al correo v.beramendi-heine@idea.int.

** Director de Operaciones de IDEA Internacional, Estocolmo, Suecia.

I. Contenido

II. Parte 1: Introducción a la Democracia Directa

Labores de IDEA Internacional en referéndum y democracia directa
Uso de la democracia directa
Impacto sobre la democracia representativa

III. Parte 2: Opciones al considerar la adopción del mecanismo del referéndum

a. Introducción

b. Argumentos a favor y en contra del referéndum

c. Tipos de referéndum

¿Cuándo el referéndum es obligatorio y cuándo la convocatoria a un referéndum es opcional?

Referéndum obligatorio

Referéndum opcional

¿Debería ser el referéndum vinculante o consultivo?

d. Temas claves en el diseño del referéndum

¿Cuándo puede utilizarse un referéndum?

Materias y situaciones bajo las cuales podría tener lugar un referéndum

Materias vedadas

¿Es suficiente la mayoría simple?

Umbral de participación

Requerimientos para una mayoría adicional

e. Temas claves relativos a la administración del referéndum

Combinación de eventos electorales

La pregunta del referéndum

La campaña del referéndum

Registro de los contendientes

Controles financieros sobre la campaña

Provisión de asistencia pública

Educación al votante

Rol del gobierno

Rol de los medios de comunicación

Parte 1. Introducción a la Democracia Directa

Labores de IDEA Internacional en referéndum y democracia directa

En Febrero del 2004, IDEA Internacional lanzó un proyecto centrado en el uso de la democracia directa en un contexto global. El proyecto se enfocó en los tres mecanismos principales de democracia directa:

- Referéndum;
 - Permite al electorado votar en forma directa sobre un tema político o de reforma constitucional o legal específico.
- Iniciativa ciudadana;
 - Permite al electorado votar sobre una reforma constitucional o legislativa propuesta por un grupo de ciudadanos; siempre que los proponentes hayan cumplido con el número de firmas necesarias para realizar dicho trámite.
- Revocatoria de mandato;
 - Permite al electorado votar sobre la revocatoria de mandato de un funcionario de elección popular, dando fin al mandato en caso de que se recogen suficientes firmas en apoyo de la revocatoria.

El interés de IDEA en la democracia directa concierne a cuándo y cómo el uso de estos mecanismos es apropiado para realzar los sistemas democráticos. Al involucrar directamente a los votantes en el proceso de toma de decisiones, ¿el uso de democracia directa incrementará la participación de éstos? Al permitírsele a los votantes la oportunidad de formular sus leyes y promulgar otras, ¿incrementará su satisfacción respecto de que los resultados políticos reflejen más fielmente sus intereses?, ¿La democracia directa reduce el descontento con los representantes electos?, ¿la existencia de mecanismos de democracia directa actúa como una medida disciplinaria sobre el comportamiento de los funcionarios electos? Los criterios mediante los cuales debe ser juzgado el éxito de la democracia directa, como componente de un sistema democrático, incluyen: niveles de participación y compromiso, o niveles de satisfacción con el sistema democrático.

El proyecto de IDEA apunta a producir una serie de herramientas que enmarquen las opciones para el diseño de las instituciones de democracia directa. Al hacer esto, el proyecto reúne y compara la experiencia en democracia directa de Europa, América Latina y el resto del mundo. Consecuentes con una reunión celebrada en Londres en marzo del 2004, han sido establecidos cinco pequeños grupos de trabajo que se centran en áreas claves relativas a la democracia directa. En marzo del año 2006 se realizó una conferencia global que reunía el trabajo de aquellos grupos de trabajo.

Es en el contexto de un proyecto en curso que IDEA ha preparado este informe. El ensayo no pretende animar a quienes hacen política a elegir ciertas opciones en detrimento de otras, sino simplemente mostrar las diferentes alternativas disponibles para los países que han incorporado el mecanismo del referéndum en su marco político e institucional.

Uso de la democracia directa

El uso de la democracia directa es usualmente contrastado con el uso –más amplio– de la democracia representativa. Bajo la democracia representativa, los votantes deciden a cual candidato y partido quieren elegir para que éste tome decisiones en su representación. Contrariamente, cuando se utiliza la democracia directa, los ciudadanos quedan habilitados para decir ellos mismos sobre asuntos específicos y no delegan el procedimiento de toma de decisiones a sus representantes. Por ejemplo, en un referéndum, los votantes, del mismo modo que lo harían sus representantes, toman decisiones sobre materias constitucionales o políticas; cuando se utilizan las iniciativas ciudadanas, los votantes pueden intentar realmente introducir reformas constitucionales o legislativas por ellos mismos. Finalmente, la revocatoria de mandato provee a los votantes de un mecanismo mediante el cual éstos pueden reemplazar a sus representantes electos si no están satisfechos con su funcionamiento (por ejemplo con las decisiones que han adoptado en su favor).

Impacto sobre la democracia representativa

Los críticos de la democracia directa argumentan que ésta atenta contra la democracia representativa porque debilita el rol y la importancia de los representantes electos. Puesto que resulta improbable que cualquier sistema democrático sea siempre totalmente directo, el debilitamiento de los representantes electos tiene un efecto negativo sobre el sistema democrático. Sin embargo, los partidarios del uso del referéndum sostienen que, en el contexto de la creciente apatía y desencanto con las formas tradicionales de democracia, la democracia directa puede ayudar a volver a comprometer a los electores con la política y la democracia. También se argumenta que los actos de democracia directa actúan como una forma útil de disciplinar el comportamiento de los representantes electos, asegurándose que éstos, cuando tomen decisiones, consideren los intereses de los votantes.

Parte 2: Opciones al considerar la adopción del mecanismo del referéndum

a. Introducción

Referéndum es el término dado a un voto directo sobre una propuesta específica, en contraste con los votos emitidos en unas elecciones que se hacen en relación con partidos políticos o candidatos en general y que reflejan las preferencias de los votantes sobre diferentes propuestas. Los referendos pueden celebrarse en relación con circunstancias particulares (v.gr., para reformar la Constitución del país) o en lo referente a reformas políticas particulares (v.gr. adherirse o no a una organización internacional) pero en general refieren a temas de mucha significación política.

Los términos utilizados para definir los referendos pueden variar en los distintos países. IDEA está trabajando actualmente en un glosario de los términos comunes más usados.

b. Argumentos a favor y en contra del referéndum

Muchos argumentos se han suscitado en favor y en contra de los referendos.

Los adeptos del uso de referendos argumentan que en el contexto de una creciente apatía y desilusión con las formas tradicionales de democracia, la democracia directa puede ayudar para volver a comprometer a los votantes con la política y la democracia. Otro argumento a favor de los referendos es que ellos pueden ser utilizados para resolver problemas políticos, particularmente por inercia gubernamental; cuando el gobierno está dividido sobre una propuesta, por ejemplo, celebrar un referéndum puede ayudar a alcanzar una solución sobre un tema, sin dividir al partido (ejemplos de esto lo son el referéndum de 1975 donde se consultó si el Reino Unido debería ingresar en la Comunidad Europea, situación sobre la cual el Gobierno Laborista estaba realmente dividido, y el referéndum de Suecia celebrado en 1980 sobre energía nuclear, donde partidos asociados a la coalición del gobierno sostenían diferentes posiciones).

Existe también diversidad de argumentos en oposición al uso del referéndum. Uno de estos es el de argüir un debilitamiento del gobierno representativo por el soslayo en el rol y la importancia de los representantes electos. Otro de los discursos se basa en que los votantes no siempre tienen la capacidad o información para tomar decisiones deliberadas sobre el tema en consulta, y por el contrario, podrían tomar decisiones desinformadas con sustento en conocimientos parciales o con base en factores ajenos como la economía o el apoyo al gobierno. Esta inclinación podría ser exacerbada en el caso de referendos que versen sobre temas complejos como reformas constitucionales o tratados internacionales, con los cuales los votantes comúnmente no están familiarizados.

Los opositores al referéndum también argumentan que si el Poder Ejecutivo tiene la atribución de determinar cuando se celebra un referéndum, éste puede ser utilizado como herramienta política para alcanzar los objetivos del partido de gobierno en lugar de los intereses de la democracia. Los opositores también demandan que, puesto que en muchos países la concurrencia a los referendos es más bajo que en las elecciones nacionales, la tesis de que el referéndum incrementa la legitimidad de las decisiones políticas no se sostiene. No obstante, en Suiza, donde numerosos referendos tienen lugar cada año, el porcentaje de participación es del 45%, aparentando un considerable entusiasmo del electorado para participar mediante democracia directa, con diversidad de personas acudiendo a las diferentes votaciones que les interesan.

c. Tipos de referéndum

¿Cuándo el referéndum es obligatorio y cuándo la convocatoria a un referéndum es opcional?

Referéndum obligatorio

El referéndum obligatorio es un referéndum que debe celebrarse bajo ciertas circunstancias, o en relación con ciertos temas. El resultado de un referéndum obligatorio usualmente es imperativo.

Los referendos obligatorios pueden requerirse en relación con temas predeterminados. Típicamente, esos temas son de la mayor trascendencia nacional, por ejemplo unirse a una organización supranacional (como en Suiza). Aunado a ello, en muchos países, las propuestas de reforma a la Constitución deben ratificarse por un referéndum. Alternativamente, los referendos obligatorios pueden ser requeridos en situaciones predeterminadas. Un ejemplo de ello, se da en un sistema presidencialista, donde, en virtud de una disputa entre el Presidente y la Asamblea Legislativa, el referéndum puede ser utilizado para resolver el conflicto.

El procedimiento para realizar un referéndum obligatorio está usualmente especificado en la Constitución o Ley de un país.

Referéndum opcional

La segunda categoría de referéndum es la opcional. Éstos no tienen que convocarse por mandato legal, sino que pueden ser convocados por el gobierno, y en algunos casos por otros grupos. Los referendos opcionales pueden o no ser de acatamiento obligatorio.

Un gobierno puede decidir iniciar un referéndum con base en un tema político trascendente. Podría hacer esto en razón de presión pública que lo obligue a celebrarlo, o podría escoger la vía del referéndum dado una división sobre el tema en particular. Los referéndum opcionales impulsados por el gobierno se han dado

frecuentemente en Europa respecto de la integración a la Unión Europea (aunque en algunos casos, ciertos referendos han sido obligatorios porque involucraban cambios en la Constitución del país). Estos referendos podrían no ser legalmente vinculantes; sin embargo, políticamente podría ser difícil para un gobierno obviarlos.

Adicionalmente, en algunos países, la Asamblea Legislativa, o una minoría parlamentaria, también pueden convocar a un referéndum.

Un tipo adicional de referéndum opcional es el referéndum abrogativo. Los referendos abrogativos se celebran cuando ciudadanos demandan una votación respecto de una nueva ley aprobada por el Poder Legislativo, usualmente se da por la recolección de un número específico de firmas que amparen la realización de la votación (véase el ensayo adjunto a este texto sobre iniciativa ciudadana). En algunos países, los referendos abrogativos pueden ser aplicados respecto de la legislación existente. Si la ley es contrariada en el voto sobre el tema, ésta podría requerir ser derogada o reformada.

¿Debería ser el referéndum vinculante o consultivo?

Al celebrarse un referéndum, debe estar claro desde su convocatoria cuál será el estatus de éste. ¿Están el Presidente y el Gobierno obligados a respetar el resultado del referéndum, o es su carácter estrictamente consultivo? Para evitar incertidumbres que pudiesen reducir la legitimidad y validez del referéndum, la respuesta a esta pregunta debe estar claramente establecida dentro de la ley que regule el referéndum.

Podría no estar en los intereses de un gobierno que una ley sobre el referéndum establezca la vinculatoriedad de su resultado, ya que esto significaría no tener ninguna capacidad de maniobra en el caso de que el resultado del referéndum no fuese el esperado. Sin embargo, en la práctica, es muy difícil para un gobierno el ignorar el resultado de un referéndum, aun en el caso de que éste –técnicamente– sea tan solo consultivo. Políticamente, sería imprudente por parte del gobierno exponerse y ser visto en contra del deseo de la mayoría del electorado aun cuando el gobierno lo quiera. Estos aspectos deben ser sumamente considerados cuando se diseña el mecanismo de regulación del referéndum.

d. Temas claves en el diseño del referéndum

¿Cuándo puede utilizarse un referéndum?

Es importante que la legislación en la materia aclare cuando puede ser convocado un referéndum y quien puede gestionarlo. En algunos países, por ejemplo en el Reino Unido, los referendos son convocados sólo cuando el gobierno decide iniciar un referéndum en una materia específica. Esto puede llevar a acusaciones de que el

referéndum es una herramienta política para el gobierno, en vez de ser una expresión de la voz popular.

En otras naciones, las circunstancias en las cuales el referéndum puede ser convocado están claramente establecidas en la legislación sobre la materia o en la Constitución. Irlanda, Suiza, Uruguay, Taiwán y Australia son ejemplos de ello. Los referendos podrían ser convocados en relación con materias o situaciones específicas: al igual que ciertas materias y situaciones podrían estar también específicamente vedadas para que no sean objeto de referéndum.

Materias y situaciones bajo las cuales podría tener lugar un referéndum

La legislación que diseñe las bases esenciales para el referéndum debe ser específica en cuanto a cuales temas podrían ser sujetos al mecanismo del referéndum. En Irlanda y Australia, por ejemplo, una reforma constitucional automáticamente implica un referéndum, dado que la Constitución no puede ser reformada sin el voto afirmativo en un referéndum. En otros países, materias propias de tratados internacionales u organizaciones supranacionales tienen el requerimiento legal de ser sometidos a referéndum.

Las materias en las cuales los referendos se celebran varían sustancialmente de un parte a otra del mundo. En la mayoría de Europa y Australia, los referendos generalmente se celebran si están relacionados con materias políticas o constitucionales de importante significado (p.e., la Integración Europea), y los referendos en cuanto a la estrategia cotidiana gubernamental son escasos. En contraste, en América Latina y en los Estados Unidos, los referendos son comúnmente utilizados en relación con situaciones de política interna. Los referendos han sido convocados en América Latina en torno a materias tan diversas como: el sistema constitucional, reformas constitucionales, amnistías políticas, y privatización de industrias estatales.

Los referendos deben también ser convocados bajo ciertas y específicas circunstancias. En un sistema presidencialista, el referéndum puede ser una herramienta útil en caso de existir entramamiento entre el Presidente y el Congreso; permitirle a la ciudadanía votar en un referéndum podría proveer una vía menos controversial para resolver la disputa.

En otros países, como Italia, Uruguay, y Suiza, los referendos se celebran si cierta cantidad de firmas son recolectadas para forzar y llevar a votación una materia en específico. Este procedimiento se puede utilizar en relación con legislación existente o recientemente aprobada, casos en los cuales se permite a los votantes vetar la legislación con la que se esté de desacuerdo.

Materias vedadas

Algunas materias pueden estar constitucional o legalmente excluidas de la posibilidad de ser sometidas a un referéndum. En Uruguay, el referéndum no puede ser utilizado en relación con leyes concernientes a política fiscal, o leyes aplicables al poder Ejecutivo (por ejemplo leyes sobre pensiones de los funcionarios públicos). En países donde ha ocurrido una reciente transición política, algunas materias sensibles pueden ser también excluidas de la posibilidad del mecanismo del referéndum. En Colombia, por ejemplo, la materia de la amnistía (al igual que la tributaria) está excluida de la posibilidad de ser sujeta de un referéndum.

Cuando se preparen leyes sobre regulación del referéndum, es importante que, si se van a imponer restricciones en cuanto a su uso, los legisladores expongan las bases o razones para tales exclusiones.

¿Es suficiente la mayoría simple?

Es importante que el proceso diseñado para la realización del referéndum de apropiada consideración al umbral o participación mínima que se requiere para que el referéndum sea vinculante. Una opción es establecer que tan solo con alcanzar una mayoría simple de los votantes que asistieron a las urnas, el referéndum pasa. Las alternativas incluyen imponer umbrales mínimos de participación o el requerimiento de mayoría absoluta o calificada.

Umbrales de participación

Imponer un umbral de participación significa que el resultado del referéndum será válido solo si acuden a las urnas un número mínimo y especificado de votantes el día del referéndum. Por esto, si en un referéndum es requerido que acudan a las urnas un mínimo del 40% del electorado para que sea vinculante, pero sólo se consigue que concurra un 33%, el resultado del referéndum no será implementado, y no devendrá en vinculante de ninguna forma.

Un argumento en favor de los umbrales de participación es el prevenir que un grupo pequeño de votantes impongan su decisión en un proceso democrático. Si, por ejemplo, en un referéndum se consigue un 52% de votos por el sí, con una concurrencia de 50%, esto significa que tan solo alrededor de un 25% de los votantes registrados han dado su apoyo al sí en el referéndum; aun en la ausencia de un quórum de concurrencia, el punto de vista de este 25% determinará el resultado del referéndum. Imponer un requisito de concurrencia, por ejemplo de 75% del electorado, dará confiabilidad de que un voto afirmativo, recibirá el soporte del al menos un tercio del electorado.

De cualquier modo, los oponentes de los umbrales de participación argumentan que estos son inherentemente injustos, dado que categorizarían con eficacia al abstencionismo como votos por el no. Además, la imposición de tales umbrales es

solamente realizable si el registro de votantes es preciso y se actualiza. Usar umbrales de participación en países donde el registro es inexacto, significaría que el umbral de participación es incorrecto en relación al número de votantes que existen realmente. Si, por ejemplo, el registro electoral de un país incluye los nombres de 10 millones de personas, de quienes el 5% son votantes "extraviados" que no existen realmente, y se fija un umbral de participación del 40%, será más difícil alcanzar los 4 millones de votos requeridos, puesto que realmente solo hay 9.5 millones de votantes.

El uso de referéndum en Colombia está sujeto a un umbral de participación del 25%. En Octubre del 2003, fueron sometidas a votación quince preguntas relativas al gasto de gobierno, salarios y medidas para reducir la corrupción. Sin embargo, las quince propuestas fueron desechadas porque ninguna alcanzó los niveles mínimos para que el referéndum fuera válido. Algunos expertos han sugerido que esto se presentó porque gran parte de las personas inscritas en el padrón electoral colombiano "ya no están vivas", o son migrantes que han dejado el país y no son residentes en términos electorales.

Requerimientos para una mayoría adicional

Otra posibilidad, que puede combinarse con el establecimiento o no de un quórum, es imponer un requerimiento de mayoría superior para que el referéndum pase. En lugar de que un referéndum se valide si una mayoría simple vota sí, la exigencia de una mayoría superior podría imponer requisitos adicionales a efectos de que esa mayoría se alcance en cierta proporción de regiones, o respecto de cierto porcentaje de la participación.

En Australia, por ejemplo, el referéndum no sólo debe superar una mayoría general, sino que también debe contar con una mayoría en al menos cuatro de los seis estados australianos.

e. Temas claves en el diseño del referéndum

Se presentan un número de temas relacionados con política, administración y logística de la convocatoria a referéndum.

Combinación de eventos electorales

Para la celebración de un referéndum, debe decidirse si resulta posible o no su realización junto con otro evento electoral (v.gr. una elección general ordinaria) o si el referéndum deberá celebrarse separadamente. Algunas veces se argumenta que la mezcla de eventos aumenta el riesgo de que los electores confundan temas independientes (v.gr. el desempeño del gobierno en ejercicio puede ser confundido con el tema sobre el cual el referéndum es convocado). De cualquier modo, desde un punto de vista administrativo, podría tener un mayor costo efectivo celebrar un referéndum al mismo tiempo que una elección.

La pregunta del referéndum

Uno de los temas más importantes es la elaboración de la pregunta del referéndum. Estudios de expertos han mostrado que la forma en que la pregunta se redacte puede tener implicaciones significantes en cómo la gente vota. Consecuentemente, los grupos tanto a favor como en contra pueden tener un interés en cómo sea planteada la pregunta, dado que un pequeño cambio a la pregunta puede afectar cómo los ciudadanos emitan su voto en el referéndum.

Diferentes organismos pueden hacerse responsables para determinar la pregunta del referéndum. El Organismo Electoral puede ser una opción sensible si es percibido como neutral en el debate sobre el referéndum; su primera responsabilidad sería verificar como es entendida por los votantes la pregunta a consultarse, en vez de tratar de encauzar a los votantes hacia determinada opción. Alternativamente, el gobierno puede asumir la responsabilidad de elaborar la pregunta del referéndum. No obstante, si el gobierno apoya una determinada posición dentro del referéndum podría, deliberadamente, elaborar la pregunta de forma tal que encauce a la población hacia determinada opción. Aun cuando el gobierno no procure lo anterior, los oponentes a la posición gubernamental podrían *percibir* que se está tratando de imponer la pregunta, lo que podría socavar la legitimidad del referéndum.

Una solución para este potencial problema es permitir al gobierno elaborar la pregunta, pero previendo que una organización independiente, por ejemplo el Organismo Electoral o una Comisión del Referéndum, pueda dar una perspectiva neutral sobre la redacción de la pregunta. En el Reino Unido, el gobierno es responsable de la elaboración del planteamiento de la pregunta, pero la Comisión Electoral, que goza de independencia, es llamada a comentar públicamente la inteligibilidad de las preguntas. La Comisión ha publicado una serie de criterios acerca de cómo realizar esa labor. A pesar de que el gobierno no está obligado a tomar nota del pronunciamiento de la Comisión, podría resultar políticamente difícil para éste, separarse de los comentarios de la Comisión si éstos han sido muy críticos.

Para ver la guía sobre preguntas de referéndum de la Comisión Electoral del Reino Unido, haga clic en:

<http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/8644>

Una alternativa adicional sería tratar de buscar concordancias entre los principales promotores de la consulta sometida a referéndum. Esto podría ser extremadamente difícil (si no imposible) y potencialmente una pérdida de tiempo.

No obstante cómo se redacte la pregunta e independientemente de quien lo haya hecho, es importante que el proceso de elaboración de ésta sea claro. La confusión sobre la responsabilidad y el proceso de elaboración del referéndum puede socavar la aceptación y legitimidad de la pregunta y todo el proceso de referéndum.

La campaña del referéndum

Existen varios y diferentes modelos de regulación de campañas de referéndum. Algunos países escogen no imponer ningún control, prefiriendo dejar la campaña y a los contendores sin regulación alguna. En otros países, los controles financieros y de otro tipo se imponen sobre cualquier individuo u organización que desee participar en la campaña.

La consideración de cómo regular la campaña es importante porque proporcionarse un marco para un debate abierto es crucial para que la conducta en una campaña de referéndum sea justa y transparente. De cualquier modo, la interpretación sobre una campaña justa es variable. ¿Significa una campaña "justa", la que se base en una igualitaria disposición de recursos por parte de los bandos, para promocionar su causa? ¿Es justa una campaña en la que cada bando tenga un monto base de recursos pero que también permita las contribuciones privadas? ¿O una campaña justa significa dejar a los bandos gastar libremente el monto que esté dentro de sus posibilidades atraer, según lo dictado por el grado de respaldo que cada lado de la campaña tenga?

Registro de los contendientes

En algunos países, como Canadá, organizaciones e individuos que deseen hacer campaña a favor o en contra de alguna posición sobre el referéndum, tienen que inscribir su intención de hacerlo. Ello se realiza para que los contendores cumplan con los controles impuestos para garantizar una campaña transparente. Cuando se diseña el marco para regular la campaña, los legisladores necesitarán decidir si incluyen o excluyen en éste la inscripción de los contendores.

Controles financieros sobre la campaña

Deban o no los contendores registrarse, ciertos controles deben imponerse a los individuos u organizaciones que tengan alguna posición determinada en el referéndum. Un control de este tipo, puede ser requerir que cualquier anuncio y material tenga el nombre y dirección de la organización que lo mandó a publicar; esto para asegurarse que el público tenga conocimiento respecto de quien publicó el material. Este control aplica en Australia y el Reino Unido.

Muchos países imponen controles financieros sobre los contendores; unos limitan la cantidad de dinero que éstos pueden gastar en campaña, o restringen el nivel o recursos de contribuciones privadas que se pueden aceptar para elaborar la campaña de la respectiva posición sobre el referéndum; asimismo, la revelación de gastos y contribuciones puede ser requerida después del referéndum. En Canadá, por ejemplo, el monto que los comités de referéndum registrados pueden gastar es limitado, y las contribuciones financieras solo son aceptadas si provienen de recursos canadienses.

En el Reino Unido, revelar los gastos y las contribuciones es obligatorio después del referéndum. En Colombia los controles de gastos y campaña deben ser publicados después de la consulta.

En contraste, en el referéndum sueco celebrado en el 2003 respecto de adherirse al Euro, no hubo controles que restringieran los montos que podían gastarse por parte de los grupos de campaña. En los Estados Unidos, los controles de gastos de campaña con frecuencia han sido declarados inconstitucionales por los tribunales; sobre la base de que éstos representan una restricción a la libertad de expresión. Consecuentemente, mientras algunas consultas a nivel federal y estatal están sujetas a contribuciones y controles, a nivel estatal algunos referendos se realizan sin la imposición de control financiero alguno.

Si se estima necesario imponer umbrales sobre las finanzas, contribuciones o accesos, la discusión debe centrarse en el nivel en que éstos deben ser fijados. Si controles similares se impone a las elecciones ordinarias, esa podría ser una comparación útil. Un aspecto adicional de importancia a considerar es la viabilidad de los controles: ¿como los controles serán implementados y monitoreados?

Provisión de asistencia pública

Para asegurar un nivel mínimo de campaña para cada bando en el referéndum, muchos países otorgan donaciones y otras asistencias a organizaciones de campañas previamente seleccionadas. Dependiendo del número de organizaciones que existan, es poco probable (pero no imposible) que todos los grupos de campaña reciban asistencia pública para desarrollar sus campañas. Los países pueden decidir reconocer y proveer asistencia a un grupo de campaña unificado para cada evento (como en Australia y El Reino Unido), o por el contrario, seleccionar organizaciones en razón de la representatividad para con el resultado y para el cual están haciendo campaña.

La asistencia pública puede ser proveída en diferentes formas. En algunos países se otorgan estímulos monetarios. Ésta puede ser en forma igualitaria a todos los bandos de la campaña. En Estados Unidos, el hecho de que los grupos opositores en campaña usualmente tienen acceso a niveles de recursos con diferencias significativas entre ellos; despierta el debate de cómo la asistencia pública puede ser distribuida en forma óptima. Una posible solución es asegurarse que un lado de la campaña nunca gaste más que una proporción específica del total del gasto de la campaña, así, entre más gastos realicen las campañas mejor previstas en recursos, se proveerán más subsidios para las campañas más pobres. Otras propuestas para remediar el problema –si realmente se le percibe como tal- incluyen el abastecimiento de formas de ayuda no monetaria.

La asistencia no monetaria puede incluir espacios gratuitos en radio y televisión, facilidades de correo postal gratuito o uso gratuito de salas de reuniones públicas. En Colombia, los medios están obligados a dar tiempo publicitario para el sí, no y abstencionistas. Alternativamente, el Estado puede ofrecer incentivos a las firmas

que asisten las campañas, por ejemplo proveyendo espacios libres de impuestos a los medios que permitan a los grupos imprimir o difundir sus argumentos.

Si se decide proveer de asistencia pública a los grupos de campaña, los términos sobre los cuales la provisión será otorgada deben ser claramente definidos. Esos términos incluyen:

- Quién es elegible para recibir la asistencia pública;
 - Con cuánta asistencia pública se dispone;
 - Qué condiciones deben cumplirse con el fin de recibir la asistencia pública;
 - Si la asistencia pública puede ser reservada.

Educación al votante

Al tiempo que los grupos en confrontación pueden dar información útil para los votantes, es importante considerar la necesidad de ofrecer información imparcial e independiente. Un rol importante de la información es facilitar el debate y la discusión sobre la propuesta del referéndum, de modo tal que se provea a los votantes con tanta asistencia como sea posible para que tomen sus decisiones. De cualquier modo, muchos votantes podrían estar inclinados a confiar en los argumentos de organizaciones que no compiten por un resultado determinado en la consulta.

Existen diferentes formas de brindar información neutral. En muchos estados de los Estados Unidos, el gobierno local es responsable de publicitar panfletos informativos, los cuales muchos votantes tienen como su primera fuente de información para decidir cómo votar. El panfleto usualmente contiene un artículo de los defensores del sí y uno del no, pero, fundamentalmente, también contiene un análisis independiente de la propuesta del gobierno. En otros países, el departamento de información del gobierno puede difundir campañas, distribuyendo textos o publicitando anuncios.

En Irlanda, la Comisión de Referéndum, órgano independiente, es responsable de difundir campañas de información que expliquen la materia de referéndum y divulgue argumentos a favor y en contra de la propuesta en consulta. La Comisión está llamada a difundir esta información tanto como sea posible, y a promover y facilitar el debate sobre el referéndum. Durante 1999, en el referéndum australiano sobre la monarquía, el gobierno estableció un grupo de expertos para dirigir una campaña educativa pública y neutral, dando al grupo un presupuesto considerable para sustentar sus operaciones.

Si el gobierno está de acuerdo con incoar una campaña de información neutral, existen diferentes medios para que ésta pueda ser llevada a cabo. En muchos países, se entrega un libro de información a cada casa o elector registrado. En otros, las cadenas por televisión y radio pueden ser utilizadas. En términos de incentivar a la ciudadanía a votar, vallas y posters pueden ser utilizados para transmitir pequeños mensajes al público.

Rol del gobierno

Un tema relacionado con la regulación de la campaña y la educación de los votantes es el rol del gobierno en la campaña. Si el gobierno apoya una determinada opción en el referéndum y le es permitido hacer campaña, la cantidad de recursos que se pueden utilizar pueden causar un peso desproporcionado a favor de la postura que el gobierno defiende. Puede resultar difícil legislar o regular las actividades del gobierno para prevenirlo de hacer campaña, aunque en Irlanda, al gobierno se le previene su participación en campaña mediante una decisión judicial, y en Australia, la legislación del referéndum estrictamente limita el monto que el gobierno puede gastar en campaña por el "sí" o por el "no", hasta el costo del financiamiento para las campañas de información pública y de las organizaciones oficiales. Cuando se promulga la legislación, es importante la consideración dada para conocer cuál es el rol del gobierno en la campaña.

Aun cuando el gobierno no muestre activamente preferencia por alguna de las opciones, éste podría desear proveer información sobre el tema (véase sección sobre educación del votante). En el referéndum del Reino Unido sobre la adhesión a la Unión Europea en 1975, adicionalmente a los panfletos gratuitos que a cada casa enviaron los miembros de las campañas del "sí" y del "no", el gobierno también distribuyó un folleto informativo externando sus opiniones. El gobierno también podría decidir poner en marcha cadenas de difusión gubernamental, lo cual plantea la temática de si la oposición partidaria también estuviese en capacidad de hacerlo.

Rol de los medios de comunicación

Un elemento adicional e importante en la campaña es el rol de los medios. Los controles impuestos para buscar equidad en la campaña pueden ser socavados si los medios se encuentran fuertemente inclinados a una de las posiciones. En forma similar, si el medio es controlado por el Estado, se puede dar el caso que éste simplemente siga la línea del gobierno respecto a la materia en consulta. En todo caso, en un país con medios libres y justos, es políticamente difícil implementar controles para regular la cobertura de la prensa durante el período de campaña. De ser posible, podría designarse un ente regulador independiente o la introducción de un sistema de autorregulación para garantizar la certeza y transparencia de la cobertura del tema en consulta por parte de la prensa.