

DEBATES SOBRE DEMOCRACIA DIRECTA: ANTIGUOS Y RECIENTES

Rolf Buechi
Secretario de formación de Initiative & Referendum Institute Europe
y autor de "Guía de la democracia directa. En Suiza y más allá"

La democracia directa está experimentando un resurgimiento de popularidad en Europa y en todo el mundo. Actualmente existe una exigencia de introducir la democracia directa no solo al nivel del estado nación individual, sino también al nivel europeo transnacional. En diferentes épocas y lugares, la democracia directa ha tenido sus momentos de auge, como por ejemplo en la Francia revolucionaria en 1792-1793, en Suiza en 1831 y en la década de 1860, en Francia, Italia, Reino Unido, EE.UU. al final del siglo XIX y principios del siglo XX, en Uruguay antes y después de la dictadura militar, tras la Guerra Fría en Alemania y Europa del Este, y en la actualidad también en Latinoamérica y Asia.

En cualquier momento y lugar en que la democracia directa cobrara relevancia, fue resistida por los mismos motivos por quienes ostentaban el poder y por sus defensores. Desde los comienzos de la democracia moderna, los momentos y las circunstancias han variado. La democracia moderna comenzó como una idea (recordemos a Jean-Jacques Rousseau), pero hoy en día contamos con 200 años de experiencia práctica con ella. Sin embargo, incluso actualmente muchos de los debates sobre democracia directa parecen variaciones y reformulaciones de un largo ciclo repetitivo con los mismos argumentos en contra. Algunos han sido utilizados contra de la democracia y la ampliación de los privilegios exclusivos para los hombres, así como contra la igualdad de derechos políticos para las mujeres.

Este "viejo debate" es un debate a favor y en contra de la democracia moderna, del que pueden mencionarse numerosos ejemplos: los Documentos Federalistas (Federalist Papers 1787/88), los debates de Suiza en 1831, en la década de 1860 y principios de la década de 1970, el libro de Karl Kautsky,

Parlamentarismus und Demokratie (1893 (1911)), los numerosos debates en torno a 1900 en Europa, que Pierre Rosanvallon denominó "le moment Suisse", el debate entre Walter Lippmann y John Dewey en la década de 1920, e incontables reportajes y artículos hasta nuestros días (un artículo reciente instructivo en contra de la democracia directa es *Down with people power*, de Peter Kellner, en: Prospect 4 julio 2009; www.prospectmagazine.co.uk/2009/07/downwithpeoplepower/).

Más allá de este "viejo debate" a favor y en contra de la democracia directa está emergiendo un "nuevo debate". Éste parte de la conclusión de que la democracia directa es un complemento necesario a la democracia indirecta. Este nuevo debate ya no ahonda en los pros y los contras; por el contrario, cuestiona sobre cómo conseguir que la democracia directa sea eficiente, cómo diseñar instrumentos que mejoren la ciudadanía en lugar de hostigarla.

En el presente documento abordaré primero dos argumentaciones importantes y recurrentes en contra de la democracia directa: a) la imagen del "ciudadano incompetente", y b) la idea de que la democracia directa es especialmente propensa a la manipulación y la demagogia. En segundo lugar, intentaré analizar los debates sobre democracia directa desde una perspectiva histórica y adentrarme en el nuevo debate centrado en cómo hacer efectiva la democracia directa.

La imagen del "ciudadano incompetente"

"(...) la masa de ciudadanos es tan estrecha de miras como fácilmente seducible; por una parte tiende a bloquear innovaciones molestas como en Suiza, por otra parte se muestra demasiado proclive a dejarse engatusar por demagogos como Hitler".

Reinhard, Wolfgang. 1999. *Geschichte der Staatsgewalt*. Munich. C.H. Beck, pág. 435.

"La mayoría de personas no es capaz de formarse opiniones fundadas; aceptan sin cuestionar lo que afirma el periódico más poderoso del país".
Markku Myllykangas, profesor, Universidad de Kuopio; carta al editor, *Helsingin Sanomat* 2005 (Finlandia)

Las cuatro objeciones prácticas planteadas por el Dr. Signorel al considerar el Referéndum para Francia son igualmente aplicables para Gran Bretaña. (a) Las masas no tienen tiempo suficiente para formular legislación directa; (b) carecen de los conocimientos necesarios; (c) el Referéndum cansaría pronto a los electores; (d) no produciría los resultados previstos. Podemos concluir con una frase pronunciada por Gambetta en su famoso discurso del 5 de abril de 1870 contra el plebiscito: “La soberanía del pueblo existe, está reconocida, se practica en un país solo cuando el Parlamento elegido con los votos de todos los ciudadanos posee pleno derecho de orientación y tiene la última palabra en el tratamiento de los asuntos políticos”.

Jane T. Stoddart. 1910. *Against the Referendum*. Londres: Hodder and Stoughton, pág. 126.

Estas citas reflejan la conocida idea de la incompetencia política de los llamados “ciudadanos de a pie”. Se podrían añadir muchas otras citas similares, y todas ellas ofrecerían un panorama semejante: el “ciudadano de a pie” es una persona que no tiene ni la capacidad ni los conocimientos necesarios para decidir cuestiones políticas complejas. Es egocéntrico y corto de miras, se rige por emociones y pasiones y no por la razón, y tampoco está muy interesado en trabajar por el bien común. Utilizo el término imagen de la incompetencia para aludir a este conjunto de ideas.

La imagen del ciudadano inculto y políticamente inmaduro ha acompañado al desarrollo de la democracia moderna desde sus inicios. La imagen de la incompetencia ha sido utilizada una y otra vez por los poderosos y sus aliados para resistirse a las exigencias de más democracia. James Madison (*Documentos Federalistas*, 1787/88), los liberales en el poder durante el siglo XIX en Suiza, tales como Alfred Escher y Jakob Dubs, el influyente columnista político Walter Lippmann (*Public Opinion*, 1922), Joseph Schumpeter, Giovanni Sartori y muchos otros, todos describen a la gente corriente como políticamente incompetente y emplean la imagen de la incompetencia en sus argumentos contra la democracia directa.

La imagen de la incompetencia desempeñó además una función destacada en los debates a favor y en contra de un referéndum/plebiscito de ratificación para el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La fe en la capacidad de todas las personas para formular juicios políticos fundados se

contrapone a la convicción de que esta fe es simplista y poco realista. Una y otra vez, el desempoderamiento político del pueblo se justifica afirmando su incompetencia política. Desde un punto de vista “realista”, únicamente una pequeña parte de la población posee los conocimientos necesarios y la capacidad cognitiva para el ejercicio del poder político.

¿Quién es capaz de crear y mantener la idea de que el ciudadano de a pie es políticamente incompetente? Son personas que se consideran la “élite”, como por ejemplo los políticos, los académicos, los periodistas. Son miembros y aliados de grupos sociales más poderosos que poseen los recursos para distanciarse y ponerse por encima de los ciudadanos de a pie.

¿Qué es causa y qué es efecto?

La imagen de la incompetencia presenta una visión de la realidad según la cual una mayoría de la población está excluida de la toma de decisiones políticas porque la mayoría de las personas posee capacidades cognitivas limitadas. En esta visión, que es compartida por quienes defienden teorías elitistas de la democracia, la incompetencia o la razón son propiedades de los individuos; la incompetencia política es la causa y la exclusión política el efecto.

Pero existe otro modo de considerar la imagen de la incompetencia política. Simplificando, la democracia representativa puede describirse como un juego en el que participan dos grupos mutuamente dependientes, a saber, los representantes y los representados. Los políticos dependen de los ciudadanos para ser elegidos, pero una vez en el cargo las puertas se cierran y los políticos juegan el juego entre ellos, tomando decisiones para todas las personas hasta que llega el momento de las siguientes elecciones.

La principal diferencia entre los representantes y los representados no es la calidad del intelecto, sino las distintas posiciones que ocupan los miembros de los dos grupos en el juego democrático. El acceso del ciudadano de a pie a las decisiones políticas no se niega en realidad por su falta de destrezas políticas y competencia individual, sino porque él/ella pertenece al grupo de personas clasificadas como “ciudadanos de a pie”. La cuestión de si los ciudadanos son

en realidad políticamente competentes, o no, no importa en este contexto.

La imagen de la incompetencia hace posible explicar el desempoderamiento político de los denominados ciudadanos de a pie por medio de su incompetencia política. En realidad sucede exactamente lo contrario: impedir el acceso a la participación política conduce a la incompetencia política. Esto significa que la incompetencia política es una propiedad del sistema y no del individuo. Se origina en la relación asimétrica entre ciudadanos y políticos en una democracia puramente representativa.

De ello se deduce inmediatamente que la educación por sí sola no logrará crear nunca un ciudadano culto. El uso público de la razón depende de unas condiciones favorables. Mientras los representantes se mantengan distanciados y por encima de la gente corriente, mientras la desigualdad categórica institucionalizada entre ciudadanos y políticos prevalezca, la generación de incompetencia política proseguirá. El precio para los ciudadanos cultos es un cambio en la estructura de poder hacia una distribución más equitativa del poder.

La imagen de la incompetencia es en sí misma un instrumento para generar incompetencia. Estigmatizar a los llamados ciudadanos de a pie como estúpidos es reducir el valor intrínseco de las personas y desanimarlas para que no participen activamente en la política. Invertir causa y efecto ayuda a justificar la exclusión política. Todo esto socava los fundamentos de una sociedad democrática. Transmite el mensaje de que la política no incumbe a los ciudadanos y de que no son responsable de ella. Afirma que no se espera que la gente corriente contribuya a diseñar políticas públicas y contribuir al bien común, y que es mejor seguir y escuchar a los líderes y expertos que por su cuenta están plenamente capacitados para tomar las decisiones apropiadas y mostrar el camino a seguir.

Democracia directa: ¿una prima para los demagogos?

Otro argumento frecuente en contra de la democracia directa es asociarla con la demagogia, la manipulación y el populismo. Suele ir acompañado de afirmaciones de que la democracia directa conduce a la tiranía de la mayoría o, basándose en una determinada interpretación del concepto de voluntad general de Rousseau, incluso lleva a la "democracia totalitaria" (J.L. Talmon. *The Origins of Totalitarian Democracy*. 1952.). Se ha dicho una y otra vez que la Constitución alemana de 1949 no incluía ninguna mención a la democracia directa debido a las malas experiencias con ella durante la República de Weimar y el Nazismo.

Con las siguientes citas deseo ilustrar el modo en que la democracia directa se vincula a la manipulación y la demagogia.

“Los gobiernos dictatoriales y autoritarios, comenzando por Napoleón, se ven atraídos por los referéndums en parte por esa razón, que al manipular la agenda pueden conseguir un ápice de legitimidad adicional”.

Eerik Lagerspetz 2003

La democracia directa es “una prima para demagogos”.

Theodor Heuss 1948

"La democracia directa presenta otras deficiencias (...). Entre ellas, destaca la posibilidad de manipulación, que en la democracia de asambleas se expresa mediante el recurso a la demagogia y que en la democracia de referéndum se presenta al diseñar la agenda de las decisiones que habrán de tomarse. (...) En ambos casos, no existen límites al poder de la mayoría".

Jean-Françis Prud'homme. 2001. Consulta popular y democracia directa.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/2/510/1.pdf>

Confusión entre referéndums y plebiscitos: un ejemplo

Estudemos ahora un ejemplo actual, donde la "atracción por los referéndums" revela la voluntad de un posible gobierno de obtener legitimidad adicional manipulando la agenda. El conservador británico David Davis sugirió que el futuro gobierno conservador ofreciera al público británico un referéndum acerca de la política a seguir con la Unión Europea. "Esto tiene muchas virtudes", escribe Davis. "Permite al pueblo británico expresar su opinión sobre el futuro de su nación. Y sobre todo, ofrece al Gobierno una formidable arma para la negociación".

Davis reflexiona sobre el tipo de pregunta que se debería formular: "Tendría que ser una pregunta que diera como resultado una mayoría sólida, porque eso conferiría un refuerzo máximo a nuestra posición negociadora (...) La pregunta contendría cuatro o cinco metas estratégicas que resumieran claramente nuestros objetivos (...) El referéndum debería ser el primer fragmento de legislación aprobado en el nuevo parlamento, y se celebraría no más de tres meses después de las elecciones (en 2010)".

El Sr. Davis propone una votación popular a instancias del gobierno con preguntas formuladas por el gobierno de tal manera que se obtenga un resultado mayoritario claro. La intención es empoderar al gobierno en contra de la Unión Europea. El Sr. Davis llama referéndum a este proceso gestionado de forma descendente y con ello le hace un flaco favor a la soberanía popular.

A decir verdad, lo que está proponiendo es un plebiscito, es decir, un instrumento diseñado para empoderar al gobierno, no al pueblo. La propuesta del Sr. Davis demuestra que los plebiscitos son propensos a la manipulación y que no tienen nada que ver con la democracia.

Lamentablemente, los plebiscitos y los referéndums se confunden a menudo. Esto se ilustra con el hecho de que el término común "referéndum" se utilizar para aludir a ambos procedimientos fundamentalmente distintos. Con esto enturbiamos el concepto de democracia directa y, además, quizá de modo involuntario, desacreditamos la democracia directa al asociarla con el uso que

han hecho de los plebiscitos todo tipo de dictadores y regímenes autoritarios.

Forma	Autor de la propuesta de votación	Iniciador	Tomador de decisiones	TIPO
Referéndum popular	Una autoridad representativa	Un grupo de ciudadanos	Todo el electorado	REFERÉNDUM
Votación popular controlada por las autoridades	Una autoridad representativa	Una autoridad representativa	Todo el electorado	PLEBISCITO

Al analizar las diferencias entre referéndum y plebiscito, me he adentrado ya en un nuevo debate sobre la democracia directa, porque en el viejo debate rara vez se plantean tales reflexiones.

Tres tipos de democracia real

Desde una perspectiva histórica, podemos distinguir entre tres tipos de democracia real. Primero, la democracia premoderna tal y como se practicaba en la Atenas clásica y en las zonas rurales de lo que hoy constituye Suiza a partir del siglo XIII. Segundo, dos tipos de democracia moderna, esto es, democracia indirecta o representativa, donde solo los representantes tienen derecho a legislar, y democracia activadora, donde las leyes son formuladas conjuntamente por los representantes y los ciudadanos.

Democracia clásica	Democracia moderna
Democracia asamblearia Atenas, Landsgemeinde	Democracia representativa España, Reino Unido, Suecia
	Democracia activadora California, Suiza, Uruguay

La Revolución francesa abrió una fisura entre el mundo moderno y premoderno. Nos abrió los ojos, cambió nuestra imaginación, catapultó la democracia en la agenda de la historia y la convirtió en una idea dominante. La relación tradicional entre gobernante y gobernado se invirtió. En la nueva imagen de la sociedad, el poder fluye de abajo hacia arriba, y esta imagen subvertiría la antigua, según la cual el poder fluía de arriba hacia abajo. Ya no vemos la sociedad a través de los ojos de un príncipe soberano a quien los súbditos deben obediencia. Por el contrario, imaginamos una sociedad de individuos libres e iguales que tienen derecho a promulgar sus propias leyes y su constitución. Esto recibe el nombre de soberanía popular. Las personas y sus derechos están por encima del estado, y es deber del estado defender estos derechos que pertenecen a cada individuo por naturaleza.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (ver Artículos 1 y 2) es una expresión de la nueva relación entre el estado y los ciudadanos. El Artículo 6 declara que la soberanía popular es ejercida de ambos modos, por los propios ciudadanos y por sus representantes; en consecuencia, la democracia directa e indirecta son compatibles.

DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN DE 1789

Article 1

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Article 2

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

La democracia directa moderna se distingue fácilmente de la democracia premoderna. La democracia directa moderna significa "legislación directa por la ciudadanía por medio de la iniciativa y el referéndum" (título de un libro de J.W. Sullivan publicado en 1893; el primer libro sobre la democracia directa fue escrito por Moritz Rittinghausen: Direkte Gesetzgebung durch das Volk, publicado en 1850).

	Decision sobre asuntos	personas
Diseñada para		
Empoderar a los ciudadanos (reparto de poder)	Iniciativa	Elecciones de revocación
	Referéndum	
Empoderar a los representantes (concentración de poder)	Plebiscito	Elección de representantes

Institucionalización de la democracia representativa

Los demócratas acordaron en principio que la soberanía reside en el pueblo, pero disintieron sobre cómo debería aplicarse el principio en la práctica y cómo se plasmaría en las instituciones del estado. Para los demócratas liberales, la soberanía se limitaba en la práctica a una democracia electiva donde los representantes ejercían el poder político en nombre de los ciudadanos; ellos rechazaban la legislación directa por los ciudadanos.

Esta visión se refleja por ejemplo en la primera constitución democrática del cantón de Zúrich en 1831 y en la constitución federal suiza de 1848. El Artículo 1 de la constitución de Zúrich ilustra esta idea: “La soberanía reside en el pueblo como un todo. Es ejercida de acuerdo con la constitución por el Gran Consejo como representante del pueblo”.

En comparación, para los demócratas radicales, la soberanía popular no significaba que los ciudadanos tuvieran que ceder su soberanía a los representantes electos, sino todo lo contrario, que debían tener la última palabra en el proceso legislativo. Los demócratas radicales basaron en este principio fundamental su oposición al gobierno representativo y exigieron la ampliación apropiada de los derechos populares. En opinión de los radicales, un sistema de gobierno puramente representativo servía sobre todo a los intereses creados del poder imperante, y cambiar esta situación requería que los ciudadanos asumieran más poder político.

Y esto es lo que ocurrió en Suiza: las iniciativas y los referéndums de los ciudadanos fueron introducidos primero en los cantones y más tarde en el estado federal. Por ejemplo en el cantón de Zúrich se adoptó una constitución democrática radical en 1869. El Artículo 1 de esta constitución marca la diferencia con el anterior sistema representativo, y dice así: “El poder del estado reside en el pueblo como un todo. Es ejercido directamente por aquellos ciudadanos facultados para votar, e indirectamente por las autoridades y los funcionarios civiles”.

En Suiza hicieron falta dos revoluciones democráticas para implantar el derecho al referéndum y la iniciativa; en un primer paso, el *ancien régime* fue derrocado y la democracia representativa establecida, en un segundo paso se impuso la democracia directa efectiva como complemento a la democracia indirecta. Lo que sucedió en el cantón de Zúrich en la década de 1860 está ocurriendo en la actualidad en Bolivia, donde se va a aplicar la nueva constitución de 2009 con democracia directa (Artículo 7. La soberanía reside en el pueblo boliviano, se ejerce de forma directa y delegada. De ella emanan, por delegación, las funciones y atribuciones de los órganos del poder público; es inalienable e imprescriptible).

Marginalización y represión de la democracia directa

No obstante, la historia oficial siguió otro camino e institucionalizó no la democracia radical o activadora sino la democracia representativa, desplazando a la legislación directa por el pueblo. Junto con la democracia representativa, adquirió preponderancia una imaginación política que rechazaba fácilmente la democracia directa como un utopismo que ignora las limitaciones impuestas por la complejidad y la envergadura de las sociedades industriales avanzadas.

La democracia representativa puede entenderse como una respuesta a estas dos preguntas: 1) ¿La democracia directa es posible? 2) ¿La democracia directa es algo bueno? Y la respuesta estándar es un rotundo doble NO.

Los demócratas radicales dan respuestas distintas. Para ellos, la democracia directa es posible y además es necesaria para que los individuos libres vivan en una sociedad libre.

En esta lucha entre dos modelos de democracia, hasta ahora la democracia representativa ha ido ganando la mayoría del tiempo. Pero: ¿ganó porque ofrecía los mejores argumentos? Consideremos la situación: claramente, la democracia directa existe, y por ello ES posible. El hecho de que sea buena o mala depende de la posición desde que sea observada.

Viejo debate: a favor y en contra de la DD La DD es imposible, la DD es mala	Nuevo debate: ¿CÓMO? La DD es posible, la DD es necesaria
Argumentaciones contra la DD <ul style="list-style-type: none"> - Tamaño - Incompetencia - Demagogia - Tiranía de la mayoría - Contra el progreso 	Hacer efectiva la DD <ul style="list-style-type: none"> - Orientación - Diseño - Infraestructura - Educación - Glocalización - Comunicación (terminología, tipología) - Imaginación
Vieja política <ul style="list-style-type: none"> - Monopolización de poder y recursos - Desconfianza en el pueblo - Liderazgo como imposición - Gobierno por una élite - Control sobre las personas - sistema político: eficiencia >> resiliencia 	Nueva política <ul style="list-style-type: none"> - Distribución poder y recursos - Confianza en el pueblo - Liderazgo como diálogo - Democracia - Control sobre el gobierno - sistema político: eficiencia <=> resiliencia
Democracia como forma de gobierno Punto de vista del gobernante	Democracia como forma de vida Punto de vista de los ciudadanos

Surgimiento de un nuevo debate sobre participación ciudadana

De los numerosos estudios sobre el estado de nuestras democracias se extrae la siguiente conclusión: casi todas las democracias establecidas padecen problemas de legitimidad. La vida de las personas y de la sociedad ha cambiado de manera espectacular en el curso de las últimas décadas y el sistema político se ha quedado atrás.

Existe una brecha creciente entre quienes ostentan el poder y quienes están por debajo, entre las élites gobernantes y el pueblo. Muchas personas han perdido la confianza en el gobierno y los partidos políticos; sienten que su opinión no cuenta y para muchos no tiene sentido votar si el sistema electoral no ofrece verdaderas alternativas.

La pregunta que surge es: ¿Cómo detener el vaciamiento de la democracia?
 ¿Cómo conseguir que la democracia sea sostenible?

Ésta es la respuesta de una "encuesta independiente sobre la democracia británica" publicada en 2006 (<http://www.powerinquiry.org/report/index.php>): la única forma de invertir los acontecimientos que socavan la democracia es "reequilibrando el sistema hacia el pueblo". Se trata de la misma respuesta que dio Karl Bürkli, una figura preponderante del movimiento democrático en Zúrich en la década de 1860, a saber, quienes ostentan el poder "no pueden mantenerse bajo control solamente desplazando el centro de gravedad del proceso legislativo hacia fuera para abarcar a todo el pueblo". La participación ciudadana se ha convertido en la clave de la gobernanza democrática sostenible en todo el planeta.

El interés de las personas por la democracia está correlacionado con el valor de supervivencia que la democracia tiene desde su punto de vista. Hasta ahora, un aspecto de la globalización ha sido que muchas cuestiones políticas importantes se han apartado del proceso democrático de toma de decisiones. Las corporaciones y las entidades financieras poderosas minan la capacidad del gobierno de responder a las inquietudes de los ciudadanos. Pero tomados en conjunto, el déficit inherente de la democracia electoral imperante (gobierno por una élite) y el vaciamiento de la democracia como consecuencia de los procesos de globalización, explican en buena medida la creciente desilusión de las personas con la política oficial. El valor de supervivencia de la democracia ha disminuido para quienes se sienten cada vez más impotentes, y también para quienes se sienten capaces de defender sus intereses por otros medios.

En la actualidad, la democracia directa vuelve a estar en la agenda en muchos lugares del planeta. Ha sido introducida por ejemplo en Bolivia, Ecuador, Venezuela, Filipinas, Tailandia y Taiwán. Es debatida en el contexto de la reforma constitucional en Finlandia, Suecia y Reino Unido. Desde hace diez años aproximadamente, la democracia directa es un elemento crucial en la agenda de George Papandreou, líder del partido socialista griego PASOK y desde las últimas elecciones de octubre de 2009 también líder del gobierno griego. Está emergiendo un debate nuevo y global, y el punto de partida es la aceptación de que se necesita más participación ciudadana para hacer sostenible la democracia y para afrontar los retos de nuestras sociedades y de la humanidad. Ha empezado la búsqueda de una nueva ciudadanía y las

siguientes preguntas son vitales:

- Orientación: ¿qué orientación hacia la participación ciudadana debemos adoptar?
- Diseño: ¿cómo diseñar instituciones que mejoren la ciudadanía en lugar de hostigarla?
- Infraestructura y apoyo: ¿qué tipo de infraestructura y apoyo es necesario para que la participación ciudadana sea posible y eficiente?
- Educación: desarrollar y fomentar la educación para la democracia directa.
- Glocalización: ¿cómo crear redes globales para apoyo mutuo y para compartir experiencias e ideas?
- Comunicación: ¿qué terminología cabría utilizar y cómo clasificar los diferentes procedimientos de democracia directa?
- Imaginación, hábitos y mentalidad: ¿cómo superar las viejas mentalidades que inhiben la participación? ¿Cómo crear culturas políticas y administrativas que respalden la participación ciudadana? ¿Cómo extender y renovar nuestra imaginación política?

Orientaciones hacia la participación ciudadana

Permítanme que ponga como ejemplo una pequeña localidad en Finlandia llamada Järvenpää. Al igual que muchos otros municipios, esta ciudad invita a sus habitantes a participar. Al mismo tiempo, las autoridades se aferran a su forma tradicional de hacer política y tomar decisiones. Existe una contradicción entre retórica y práctica, aunque de esto no se desprende necesariamente que las autoridades locales se muestren en realidad reacias a cooperar con los ciudadanos. La brecha entre retórica y práctica también se puede explicar en parte al suponer que las autoridades y los ciudadanos atribuyen significados distintos a las palabras participación y democracia.

Desde la perspectiva de las autoridades, participación significa básicamente consulta, un instrumento para conocer las opiniones, necesidades y expectativas de los ciudadanos. La participación es entendida como una prolongación de las actividades de las autoridades; la responsabilidad se

transfiere a los ciudadanos pero no el poder decisorio. La participación ciudadana debería ayudar a conseguir que la toma de decisiones sea más eficiente y más legítima.

Para el pueblo, el significado de participación es diferente y se deriva del principio de democracia. La participación está motivada por la opinión de cada cual. Es un instrumento para aportar la propia visión al debate público y el proceso de toma de decisiones. La expectativa es, por supuesto, que la participación tenga un impacto significativo sobre los resultados.

Visión descendente de la participación	Visión ascendente de la participación
Motivada por los gobernantes	Motivada por los ciudadanos
Consulta Un instrumento para conocer las opiniones, necesidades y expectativas de los ciudadanos.	Tomar decisiones conjuntamente con otros
Subordinación Un instrumento para conocer las opiniones, necesidades y expectativas de los ciudadanos.	Reparto de poder Control de los políticos por los ciudadanos.
Mejora de servicios La participación ciudadana debe contribuir a hacer la toma de decisiones más eficiente y más legítima. Conseguir que el pueblo haga lo que el gobierno quiere.	Renovación de la democracia Un instrumento de los ciudadanos para aportar sus propias opiniones al debate público y al proceso de toma de decisiones. El pueblo transforma lo que el gobierno hace.
Responsabilidad sin toma de decisiones La responsabilidad es transferida a los ciudadanos, pero no el poder decisorio.	Responsabilidad en la toma de decisiones La participación ciudadana tiene un impacto significativo en los resultados.

Sé que Järvenpää no es un caso aislado, y sé que esta tensión entre ambas orientaciones hacia la participación ciudadana existe no sólo en Finlandia, sino también en muchos otros países donde se fomenta la participación ciudadana. Esta tensión no siempre se articula correctamente. Sin embargo, es preciso resolverla y aclarar que la participación ciudadana está impulsada por la ciudadanía y significa poder de los ciudadanos.

En un nivel más profundo, el ejemplo de Järvenpää demuestra que uno de los principales obstáculos para una nueva ciudadanía son los viejos hábitos y el pensamiento descendente, y esto no se da únicamente entre los altos funcionarios y los políticos, sino también entre los ciudadanos.

Conseguir que la democracia directa sea efectiva

Los procedimientos democráticos solamente pueden funcionar si se cumplen las condiciones básicas para la democracia. Para ser efectivos, las iniciativas y los referéndums de los ciudadanos deben estar bien diseñados y los ciudadanos deben disponer del apoyo necesario (infraestructura, información y educación, recursos materiales, etc.).

Las iniciativas y los referéndums son procesos con diferentes etapas tales como la iniciación, la campaña electoral, la decisión por votación popular y la aplicación de la decisión. Los procedimientos de iniciativas y referéndums bien diseñados, de principio a fin, no contienen obstáculos que dificultan o incluso imposibilitan el uso del procedimiento.

El principio del diseño debe ser conseguir procedimientos sencillos, abiertos y activadores que permitan a las personas participar libremente en la formación de la voluntad pública de conformidad con los principios de la democracia.

El tamaño de los obstáculos es un factor determinante en la usabilidad de los instrumentos de democracia directa. Los obstáculos bajos significan que el instrumento puede ser utilizado por cualquiera (con un mínimo de recursos), los obstáculos altos significan que únicamente los fuertes pueden utilizar el instrumento y los obstáculos demasiado altos hacen inservible el instrumento.

La democracia directa está bien establecida y es efectiva tanto en Suiza como en Uruguay. Sin embargo, la diferencia en el diseño es muy significativa. Mientras que en Suiza el número de firmas necesario para un referéndum ciudadano es de solo el 1% del electorado (50.000 firmas), en Uruguay el número necesario es el 25% del electorado. Resulta evidente que en Uruguay solamente los más fuertes tienen acceso al referéndum.

Los quórums de aprobación y de presencia ayudan a aquellos grupos que se niegan a participar en el debate democrático público y exigen un boicot de la votación. Esto promueve actitudes poco democráticas. La experiencia demuestra que los quórums de presencia del 40 - 50% o más mata las iniciativas y los referéndums populares; estos quórums no son nada democráticos.

Los ciudadanos deberían poder decidir sobre las mismas cuestiones que sus representantes electos. Generar listas exclusivas especiales para las iniciativas y los referéndums contradice el principio democrático de la participación igualitaria. Excluir las finanzas públicas y la tributación es una severa restricción a la verdadera democracia.

Los límites impuestos a las decisiones democráticas por la constitución y los derechos humanos fundamentales y la legislación internacional se aplican igualmente a las decisiones parlamentarias y democráticas directas. El constitucionalismo tiene la intención de proteger los derechos humanos fundamentales y la democracia limitando el ejercicio del poder político por medio de una constitución. El constitucionalismo excesivo crea el peligro de un estado regido por los jueces: las interpretaciones legalísticas de los derechos fundamentales sustituyen a la política. El constitucionalismo insuficiente, por el contrario, genera la amenaza de la tiranía de la mayoría, donde no se tienen en cuenta las minorías y los derechos humanos. Ambos extremos debilitan la democracia.

Navegador IRI para Democracia Directa: mapa mundi

Para terminar, quisiera mencionar algunas cuestiones sobre un proyecto de nuestro instituto, IRI Europe, a modo de comentario sobre algunos conceptos que englobo bajo los términos glocalización y comunicación. En mi opinión, ambos están íntimamente ligados porque los proyectos actuales para una nueva ciudadanía se caracterizan por dos elementos: pretenden empoderar a los ciudadanos y lo hacen desde una perspectiva que vincula lo local a lo global.

El Navegador IRI consta de dos partes: una herramienta de e-aprendizaje y una plataforma de información global, y me voy a circunscribir a esta segunda parte. La idea es sencilla y directa: crear un mapa mundi que contenga toda la información sobre el estado de la democracia directa en cualquier lugar donde exista la democracia directa. Allí donde hay una iniciativa popular, se coloca una bandera verde, y del mismo modo se colocan banderas de otros colores para los referéndums y los plebiscitos. Al final, el usuario puede obtener información sobre el tipo de instrumentos que hay a disposición de los ciudadanos en cualquier rincón del mundo y, por ejemplo, puede establecer comparaciones.

También estamos recopilando historias sobre procesos concretos de iniciativa y referéndum en todo el mundo, de tal modo que un usuario interesado por ejemplo en asuntos medioambientales pueda buscar referéndums o iniciativas sobre este tema.

Tipología

El requisito previo del Navegador, para que los muy distintos procedimientos de democracia directa en todo el mundo sean comparables y estén bien definidos, es una tipología, una clasificación de procedimientos de votación popular en diferentes modalidades y formas que posean características en común. Por un lado, se necesita una tipología para evitar confusiones en las discusiones sobre la democracia directa. Las confusiones se producen cuando distintos tipos de procedimientos reciben el mismo nombre, como por ejemplo cuando se utiliza la palabra “referéndum” indistintamente para designar las votaciones populares controladas por las autoridades y los referéndums reales. Inversamente, se genera una buena dosis de confusión si se dan muchos nombres distintos al mismo procedimiento, por ejemplo si una iniciativa de agenda recibe los nombres de petición del pueblo, iniciativa popular y propuesta ciudadana. Por otro lado, diferentes países utilizan terminologías jurídicas distintas. Sin una tipología no es posible comparar el repertorio de procedimientos de votación popular entre países. La tipología que elegimos distingue entre 3 procedimientos de votación popular: INICIATIVA, REFERÉNDUM y PLEBISCITO y contiene 10 formas de procedimiento distintas.

Forma	Autor de la propuesta de votación	Iniciador	Decisión	TIPO
Iniciativa popular	Un grupo de ciudadanos	El mismo grupo	El electorado	INICIATIVA
+ contrapropuesta de las autoridades			Una autoridad representativa	
Iniciativa de agenda			Una autoridad representativa	
Iniciativa de minoría de una autoridad	Una minoría de una autoridad representativa	La misma minoría	El electorado	REFERÉNDUM
Referéndum popular	Una autoridad representativa	Un grupo de ciudadanos	El electorado	
+ contrapropuesta			Una autoridad representativa	
Propuesta de referéndum			Una autoridad representativa	
Referéndum obligatorio		La ley	El electorado	
Referéndum de minoría de una autoridad		Una minoría de una autoridad representativa		
Votación popular controlado por una autoridad representativa	Una autoridad representativa		PLEBISCITO	

Resulta ya innegable que vivimos en un solo mundo y que tenemos que enfrentarnos a los desafíos globales del cambio climático, la guerra, el supercapitalismo y el autoritarismo juntos, como una humanidad con todas sus diversidades. La democracia directa es necesaria, aunque no suficiente, para responder a estos desafíos.