

## Democracia directa

### *Los referendos desde la perspectiva de la teoría de la democracia y la socialdemocracia*

Wolfgang Merkel

JUNIO 2014

- Las instituciones centrales de la democracia representativa –las elecciones, los partidos y los parlamentos– han perdido su capacidad integradora y de convicción. Las consultas populares podrían contribuir a cubrir esos baches de participación y de confianza. Esta suposición en teoría tan coherente ¿se corrobora en la práctica?
- Esfera de la participación: si se efectúa una comparación internacional, las observaciones empíricas demuestran que el nivel de participación en las consultas populares suele ser muy inferior a la participación en elecciones parlamentarias nacionales. Si un índice de participación de entre 25% y 49% y un número de votos afirmativos de entre 13% y 24% alcanzan para convertir el resultado de una votación en ley general, la base de legitimación democrática se torna muy estrecha.
- Selección social: empíricamente, es muy evidente que la participación en las consultas populares denota una situación social mucho más crítica que las elecciones generales. Las capas sociales más bajas y las mujeres están subrepresentadas, mientras que las clases más acomodadas y los hombres se encuentran considerablemente sobrerrepresentados.
- Resultados políticos: las consultas populares tienden a bajar los impuestos, reducir el gasto público y social y perjudicar a las minorías en cuestiones referidas a la cultura. Son simples decisiones de mayoría. A diferencia de otras decisiones parlamentarias, la negociación, la deliberación y el acuerdo les son ajenos.
- Esto no impugna las consultas populares desde el vamos. Al fin y al cabo, estas ofrecen posibilidades adicionales de participación que son aprobadas por una mayoría de ciudadanos, por lo que fortalecen el sistema democrático en su totalidad. Sin embargo, las consultas populares solo aprueban el examen de legitimación si presentan un índice de participación elevado y un índice de selección social bajo.



# Índice

---

■ 1. Teoría .....	3
■ 1.1. Introducción .....	3
■ 1.2. Las consultas populares en la teoría política .....	4
■ 1.3. Conceptos, nociones, procedimientos .....	5
■ 1.4. La cuestión del quórum .....	10
■ 2. Experiencia empírica .....	13
■ 2.1. ¿Quiénes y cuántos participan?.....	13
■ 2.2. Pueblo, partidos, gobierno y oposición: ¿quién domina?.....	17
■ 2.3. Modelo de resultados de las consultas populares: ¿conservadores o progresistas?.....	19
■ 2.4. Efectos para la democracia: ¿arriesgar más democracia? .....	22
■ 2.5. Conclusión .....	24
■ Bibliografía .....	27



## 1. Teoría

### 1.1. Introducción<sup>1</sup>

Un fantasma recorre el mundo democrático y ya no puede ahuyentarse: el fantasma de la crisis de la democracia. Ha anidado en los discursos teóricos de la filosofía, la ciencia política y la sociología, ocupa a los medios de comunicación a lo largo y a lo ancho del país; e incluso entre las elites políticas cunde la misma opinión: la democracia no está atravesando su mejor momento. Colin Crouch (2004) introdujo con éxito en el mundo de los ensayos y el debate público el concepto de «posdemocracia». Según este autor, es posible que la democracia ya haya dejado atrás su pico de esplendor y, en tanto híbrido posdemocrático, lentamente esté volviendo a acercarse a las estructuras y los procedimientos exclusivos de las elites de las épocas predemocráticas. No nos ocuparemos en este espacio de continuar con ese debate<sup>2</sup>, pero sí cabe consignar que incluso la investigación política más moderada detecta a escala internacional debilidades, déficits y fenómenos de crisis en tres planos básicos de la democracia:

- *El plano de la participación*<sup>3</sup>. La participación electoral está en retroceso tanto en el Este como en el Oeste de Europa: en el Oeste ha retrocedido levemente, en el Este de manera dramática. El tercio inferior de la sociedad se retira cada vez más de la participación política. Otras formas de participación que implican un compromiso mayor, como las consultas populares, la afiliación a un partido o a una asociación civil, los comités deliberativos de participación ciudadana, las peticiones y las manifestaciones, solo llegan a minorías. Cuanto más compromiso exige la forma de participación, mayor es la selección social.

- *El plano de la representación*. Las instituciones centrales de la democracia están perdiendo la confianza de los ciudadanos. Esto vale para los parlamentos, pero sobre todo para los partidos políticos. Con respecto a estos últimos, los ciudadanos están quitándoles masivamente su apoyo (piénsese en el Eurobarómetro), los afiliados van abandonando los partidos o falleciendo. El envejecimiento de los afiliados a partidos es cada vez más avanzado.

Si bien en los parlamentos actuales las mujeres y las minorías étnicas están más representadas que 50 años atrás, existen estudios más complejos de la representación sustancial de intereses que demuestran que los intereses de las clases más altas también están mejor representados en los parlamentos que los del tercio inferior de la sociedad<sup>4</sup>.

- *El plano gubernamental*. En tiempos de la globalización, la desregulación y la integración europea avanzada, los parlamentos y gobiernos regionales han perdido poder. Los expertos y los ciudadanos se preguntan: ¿quién gobierna en realidad en el siglo XXI? ¿Los gobiernos elegidos por nosotros, legitimados por nuestro voto, o los mercados internacionales, los bancos centrales, los burocratas y los regímenes supranacionales?

Ante estos síntomas de crisis y desempoderamiento de la democracia representativa, ya sean reales o percibidos como tales, no es de extrañar que haya vuelto a cobrar fuerza el debate por más democracia directa, sobre todo en aquellos países que, como Alemania, carecen de instrumentos de consulta popular propios de la democracia directa en los niveles central y regional. El reclamo por una participación más fuerte y más directa del pueblo en la elaboración de las leyes se hace sentir cada vez más. Pero este reclamo no apunta como hasta ahora a las esferas de participación comunal y regional (de los estados federados), sino que pretende ampliar esa participación a la esfera central del Estado, donde se toman deci-

1. Este trabajo se realizó con la colaboración de Lea Heyne, Aleksandra Kulesza, Cristoph Mayer, Clara Steinke. En una versión extensa de este análisis, mis colaboradores realizaron estudios de caso sobre Suiza, Italia, Polonia, Francia, Baviera y Hamburgo.

2. La cuestión de si la crisis de la democracia es un invento de los teóricos y los medios y o si realmente hay evidencias empíricas firmes de ella, y en ese caso, en qué áreas se produce, está siendo abordada actualmente por un gran proyecto de investigación sobre la crisis de la democracia en el Centro Científico para la Investigación Social de Berlín (WZB) (v. Merkel 2014).

3. A continuación, usaré «consulta popular» (*Volksabstimmung*) como expresión general que abarca todas las formas de referendos. De vez en cuando se utilizará el término «referendo» como sinónimo de «consulta popular».

4. Ver Lehmann, Regel y Scholte (2014) (en prensa).



siones políticas de un alcance muchísimo mayor. La expresión más reciente de este reclamo fue el renovado intento de la fracción parlamentaria del Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) de presentar un proyecto de ley sobre mecanismos de consulta popular: «Entwurf eines Gesetzes über Abstimmungen des Bundesvolkes (Bundesabstimmungsgesetz)» [proyecto de ley sobre votación del pueblo federal (ley de voto federal)]<sup>5</sup>. Se trata de una iniciativa acorde con el deseo muy extendido entre los ciudadanos de tener más participación en las decisiones políticas más allá de las elecciones y los partidos. Entre los propios partidos se da también un modelo típico en toda Europa<sup>6</sup>: los partidos a la izquierda del centro aprueban las posibilidades de la democracia directa expresadas en diversas variantes de la consulta popular, mientras que los partidos cristianodemócratas y conservadores son más bien escépticos frente a ellas. Lo mismo sucede en Alemania, donde la izquierda, los socialdemócratas, los verdes y hasta los liberales están a favor de introducir mecanismos de consulta popular. A continuación, habrá que evaluar si esas preferencias coinciden además con ideas incluidas en sus programas partidarios sobre la democracia en general y con contenidos políticos materiales de la política de izquierda en particular, o si se basan en las arenas movedizas de ilusiones políticas idealizadoras.

Concretamente, en este estudio nos ocuparemos de los siguientes complejos temáticos:

- Argumentos a favor y en contra de las consultas populares dentro de la teoría política
- Aclaración terminológica y conceptual de distintas formas de referendo
- Participación de la ciudadanía en los referendos: ¿quiénes y cuántos participan?
- Campañas de referendos: ¿quién está en condiciones de hacer campaña?
- El papel de los partidos, el gobierno y la oposición
- Resultados de referendos: ¿qué patrones se dan?
- Conclusión: ¿arriesgar más democracia?

## 1.2. Las consultas populares en la teoría política

### 1.2.1. A favor

En la teoría política existe desde hace mucho tiempo una corriente tradicional que busca presentar la democracia directa como la democracia genuina. La idea es que los ciudadanos decidan por sí mismos siguiendo el modelo de la antigua Atenas y algunas otras ciudades-Estado del Ática. Según esta corriente, la voluntad popular debe manifestarse en forma directa y genuina en decisiones políticas. Y con la democracia directa, esa voluntad popular no se vería quebrantada por partidos oligárquicos, «políticos profesionales ajenos a la realidad» o parlamentos intermedarios, como sucede en la democracia representativa. Esta argumentación, que en la Edad Moderna se remonta a Jean-Jacques Rousseau, no puede rechazarse de inmediato. Se trata de una concepción válida incluso para Estados territoriales, para los cuales no había sido pensada la concepción identitaria que Rousseau tenía de la democracia. En esta tradición, el ideal no era sino la idea de la autolegislación, la voluntad directa del pueblo, la puesta en práctica directa de la soberanía popular. En la doctrina constitucional alemana del siglo XX, fue sobre todo Carl Schmitt quien abogó por el voto plebiscitario del pueblo, por considerarlo el verdadero «acto de soberanía» de este (1927: 47). Ahora bien, como testigo principal de ciertas reformas de la democracia orientadas a una mayor participación, justamente Schmitt no está exento de polémica, lo cual por cierto tampoco es suficiente para invalidar el argumento. Un dato interesante para consignar es que, a diferencia de lo que sucede en el ámbito político,

5. Bundestag, 17º periodo legislativo, documento 17/13874.

6. Seguramente, Suiza constituye una excepción en este caso, dado que allí todos los partidos avalan la existencia de un amplio espectro de consultas populares. El hecho de que la Unión Social Cristiana (CSU), la rama bávara de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), también haya descubierto en las negociaciones de coalición en noviembre de 2013 su simpatía por los referendos nacionales tiene mucho que ver con su deseo y su sospecha de que los ciudadanos impedirán que se continúe avanzando en la integración dentro de la Unión Europea.



en el mundo de la teoría casi no existen defensores contemporáneos de renombre que aboguen por una ampliación de la democracia referendaria. Los que más se acercan a esta postura son los schmittianos de izquierda Chantal Mouffe y Ernesto Laclau, o Benjamin Barber (1984) en su visión de la «democracia fuerte» (*strong democracy*). Salvo ellos, predominan las posturas más escépticas (Offe 1992; Sartori 1992; Young 1997).

Los abogados de la consulta popular elogian el preludio, el procedimiento y el acto eleccionario en sí por considerar que alientan la democracia. Las consultas populares van precedidas de debates políticos intensos, o al menos esa es la expectativa. Los ciudadanos se informan, discuten, se involucran, adquieren conocimientos y competencias; aprenden a ser ciudadanos. Desde esta perspectiva, las campañas de referendo se elevan a la categoría de «escuelas de democracia» (Tocqueville). Además de Alexis de Tocqueville, esta idea de que la participación política hace surgir «mejores ciudadanos» la sostiene también el filósofo liberal John Stuart Mill.

El argumento, si es que se sostiene empíricamente, tiene peso en épocas en que la participación política retrocede cada vez más. Se fortalece en forma adicional por el hecho de que los ciudadanos que participan en forma directa consideran más legítimas las decisiones que ellos mismos toman y probablemente tengan una disposición mayor a acatarlas que en aquellos casos en que las decisiones se toman en forma indirecta a través de sus representantes. En Suiza, por ejemplo, más de 75% de la población se identifica con el sentido y el procedimiento de la democracia directa: más que con cualquier otra institución. Evidentemente, esta identificación irradia efectos positivos al sistema democrático en su conjunto (Longchamp 2002: 302). De ese modo, una democracia que incorpora las consultas populares adquiere una legitimidad adicional.

Las consultas populares hacen que los gobiernos deban rendir cuentas frente a los gobernados con más frecuencia. No solo ex post, cada tres, cuatro o cinco años a través del acto eleccionario: los gobernantes se ven obligados a obtener el apo-

yo de amplios sectores del pueblo en temas especiales entre una elección y otra. Esto aumenta la necesidad del gobierno de informar y explicar (ibíd.). La sola posibilidad de un referendo lleva a los gobernantes a anticipar las posturas de la mayoría de los ciudadanos e incorporarlas a sus decisiones parlamentarias.

Las expectativas de los partidarios de estos mecanismos son elevadas: apuntan básicamente a intensificar la participación democrática, a desarrollar virtudes cívicas, a generar discursos y deliberar durante la campaña previa al acto eleccionario y a fortalecer la responsabilidad vertical. Quienes promueven estos mecanismos aducen que a través de las instituciones los gobernantes son obligados de manera directa a atender las preferencias concretas y los cambios de preferencias de los gobernados. Y los gobernados se convierten ellos mismos en gobernantes al dictarse sus propias leyes. En este sentido, Bruno Frey (2003: 20) y sus colegas Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld y Marcel R. Savioz (1999) —representantes muy destacados de la economía política neoliberal— les adscriben a las consultas populares una extensa lista de virtudes:

- los resultados políticos se corresponden mucho más con las preferencias cuantos más procedimientos de democracia directa tenga un país;
- el gasto público se determina más por el lado de la demanda (esto es, por la voluntad de los ciudadanos de pagar impuestos) que por el de la oferta (el interés propio de políticos y burócratas);
- la moral fiscal de los ciudadanos aumenta en la medida en que pueden decidir por sí mismos sobre los impuestos y el gasto;
- el ingreso per cápita de los ciudadanos de cantones que poseen derechos de referendo ampliado es mayor que el de los ciudadanos con menos derechos de democracia directa;
- el bienestar de los ciudadanos de los cantones con muchos mecanismos de democracia directa es sistemáticamente mayor que en los cantones con menos derechos de este tipo. Frey (2003: 20) constata: «La democracia directa aumenta la felicidad»;





- y por último: las instituciones de la democracia directa fortalecen el capital social de una sociedad.

Mientras que la economía política neoliberal espera controlar los deberes y los gastos aparentemente excesivos del Estado recurriendo al instrumento de las consultas populares, unos pocos teóricos de la democracia de izquierda apuestan a la esperanza de que el propio pueblo amplíe su participación directa en la política.

### 1.2.2 En contra

En la teoría política y en la investigación empírica de la democracia fuera de Suiza más bien prevalecen las voces críticas. Theodor Heuss, el primer presidente (liberal) de la República Federal de Alemania, argumentó –influido todavía por el Tercer Reich y la República de Weimar– que las consultas populares arrojaban «premios para demagogos» (citado en Schmidt 2008: 349). Casi 50 años después, el historiador Michael Stürmer habló de una «fiesta para demagogos» (ibíd.: 344). Su apreciación es poco erudita y tampoco da cuenta de la amplia investigación moderna sobre los referendos y las consultas populares<sup>7</sup>. A la luz de esa investigación, el viejo argumento liberal y conservador según el cual las consultas populares llevan a una polarización de la sociedad y, por ende, desestabilizan la democracia ya no puede sostenerse. A pesar de la opinión contrafácticamente extendida, no fue el caso en la República de Weimar, ni tampoco hay indicios que respalden esta opinión en las democracias abiertas al referendo en Italia, California o Suiza<sup>8</sup>.

Menos convincentes desde el punto de vista teórico resultan los argumentos que, como la teoría del pluralismo de Ernst Fraenkel, suponen una «incompatibilidad estructural básica» entre la democracia directa y la representativa. Semejante dicotomía constituye una simplificación y desconoce las reservas de compatibilidad que las democracias representativas tienen preparadas frente a los elementos de democracia directa. Este tipo de posturas tan simplificadoras impiden tener la mirada despojada de prejuicios que se necesita para analizar las oportunidades de complementar ambas formas prototípicas de la democracia. Los

procedimientos de la democracia directa son perfectamente combinables con procedimientos representativos. Para ser realistas, siempre cubrirán apenas una parte muy pequeña de la totalidad de la legislación. Esto es así incluso en Suiza, donde las consultas populares están más desarrolladas que en ningún otro lugar. Si la legislación popular directa sustituye a la legislación parlamentaria, desde el punto de vista de la teoría de la legitimación debe poder probarse que su contenido en términos de teoría democrática es por lo menos igual que el de la legislatura parlamentaria.

En ese sentido argumentaba de un modo más prudente Max Weber, quien consideraba que las consultas populares no se adecuaban a “todas las leyes y ordenamientos en cierto modo complejos de la cultura del contenido”. Sin embargo, a pesar de su escepticismo generalizado frente a las consultas populares, el sociólogo Weber también las veía como un “mecanismo de revisión adecuado” para quebrar bloqueos de decisión (ver Weber 1984 [1917]: 344-396). En el mismo sentido que Weber, el politólogo Fritz Scharpf formuló que las consultas populares básicamente solo “son adecuadas para legitimar decisiones simples de gran peso político constitucional”, pero no para decisiones políticas complejas (1998: 164). Todavía más escéptica es la corriente dominante de los estudios contemporáneos sobre partidos políticos. Su decano, Giovanni Sartori (1992), critica el carácter de suma cero de las consultas populares, que no abren espacio a la negociación y el acuerdo y, por lo tanto, solo conocen ganadores y perdedores. Las consultas populares se

---

7. De aquí en adelante, emplearé «consultas populares» como expresión general que engloba todas las formas imaginables de consultas al pueblo. Fuera del contexto suizo, por momentos se utilizará como sinónimo el concepto de referendo, tal como se lo emplea en el ámbito anglosajón.

8. Distinto es lo que sucede con los plebiscitos en los regímenes dictatoriales (como en el Tercer Reich) o en las democracias frágiles y defectuosas como la de Belarús (1994, 1995) o la de Venezuela (1999 s.), donde las consultas populares son instrumentalizadas para aclamar condiciones autocráticas ya existentes o para ir eliminando derechos democráticos. En Belarús, los referendos para reformar la Constitución fueron el preludio de la dictadura abierta, mientras que en Venezuela llevaron a una democracia en gran medida defectuosa.



conciben como instrumentos de la democracia de mayorías que perjudican precisamente a las minorías, si es que directamente no las amenazan. Tocqueville lo habría llamado el peligro de la “tiranía de la mayoría”. Quienes están en contra de los referendos agregan: de la tiranía de mayorías casuales, que además están sujetas a considerables cambios de humor. Pero de vez en cuando también podrían ser minorías activas, tiránicas y con capacidad organizativa que imponen a la mayoría de la población no movilizadas sus valores, opiniones y visión de mundo. Esto también habrá que examinarlo.

Por lo demás, los defensores de la doctrina de la representación pura argumentan que toda democracia referendaria fracasa además necesariamente, en vista de la complejidad de las materias sobre las que hay que decidir, al toparse con los “acantilados de la incapacidad cognitiva” (Sartori 1992: 37) del pueblo. Los ciudadanos o bien no disponen o bien disponen en medida muy dispar del tiempo necesario y de recursos cognitivos limitados para poder penetrar la materia sobre la cual hay que decidir con el conocimiento que se requiere. Según afirman, esto vale justamente para la política en red del siglo XXI, en donde las controversias políticas son extremadamente complejas y las consecuencias de las decisiones políticas, difíciles de predecir.

Algunos de estos argumentos tienen un tinte conservador que resulta parcializado. Temen la demagogia y la polarización y remarcan los peligros para la estabilidad, la competencia y la eficiencia. Otras objeciones dan más qué pensar: por ejemplo, cuando se refieren al carácter de suma cero de las consultas populares de la democracia directa, cuando problematizan la exclusión de los perdedores y critican la falta de influencia inclusiva de la deliberación, el acuerdo y el consenso en los procesos de decisión democráticos (Offe 1992; Liphart 1999). Por momentos, la tradición de Tocqueville también conjura las tentaciones de las mayorías tiránicas a costa de la protección de las minorías. Sin embargo, hay que examinar si esos reparos se basan más en prejuicios anecdóticos que en conocimientos empíricos ciertos. Los partidarios de la democracia directa cuestionan la

mayoría de estas opiniones y destacan las ventajas democráticas de las consultas populares.

Para que el debate entre partidarios y críticos, optimistas y pesimistas, realmente pueda desarrollarse con sustancia, no basta con volver a efectuar una comparación entre las posturas generales, aunque esta se apoyara en un conocimiento empírico mayor de lo que sucede en el debate público. Más bien es necesario referir los argumentos a aquellos ámbitos de nuestras democracias que atraviesan un estrés y que evidentemente (ya) no están cumpliendo (o no cumplen lo suficiente) con las funciones democráticas que les han sido asignadas.

### **1.3 Conceptos, nociones, procedimientos**

En el caso de las instituciones y los procedimientos concretos de la democracia, no existe consenso en cuanto a cómo se configuran y cuál es su importancia en cada caso. Esto vale incluso para aquellos conceptos que estas instituciones describen. En el caso de los procedimientos de la democracia directa, la utilización de los conceptos es extremadamente poco clara. Los politólogos no utilizan los conceptos que refieren a procedimientos de las consultas populares con la misma extensión que los especialistas en derecho público. Los suizos conocen otros términos distintos de los que conocen los alemanes, cuyos conceptos a su vez se diferencian del modo en que se utilizan en Italia, Polonia o California. En Suiza existen a escala nacional cuatro formas de consultas populares: la iniciativa popular para la revisión total de la Constitución nacional, la iniciativa popular para la revisión parcial de la Constitución nacional, el referendo de ley obligatorio o el referendo facultativo. En Alemania se distingue entre distintas variantes de iniciativas populares: las *Volksinitiativen* o *Volksbegehren*, las decisiones populares o *Volksentscheide* (donde los votantes deciden entre distintas variantes de ley) y los referendos (proyecto de ley del SPD 2013, documento del Bundestag 17/13874) o también el *volksbegehrtes Referendum* («referendo por iniciativa popular») (Oppermann, SPD), sin que todas esas opciones estén de hecho establecidas en la



realidad política. En el ámbito anglosajón, el concepto referendo suele utilizarse como término abarcador. Lo mismo sucede en Italia (sobre todo con el referendo abrogativo), España y Francia. Frank Decker (2012: 196) habla de legislación popular cuando la iniciativa de ley es impulsada desde abajo, pero también conoce el referendo simple, el referendo constitucional obligatorio o también el referendo consultivo de carácter no vinculante para los gobernantes. El concepto de plebiscito se utiliza mayormente cuando la iniciativa proviene de arriba, del gobierno. La palabra plebiscito a veces también se usa en el contexto de la legitimación definitiva de textos constitucionales. El concepto de plebiscito también se utiliza sobre todo en consultas populares realizadas por regímenes autocráticos. A continuación, utilizaremos el concepto de «consulta popular» como expresión genérica que incluye todas las variantes posibles. Para el análisis de los distintos países, nos guiamos por la terminología usual que se utiliza en cada uno de ellos en particular.

Detrás de los distintos conceptos hay procedimientos de lo más diversos, que se diferencian considerablemente en cuanto a las materias que pueden someterse a votación; la cantidad de firmas que se requieren, por ejemplo, para convocar una iniciativa popular; los quórum de votación; la financiación de una campaña de consulta popular y sus reglas de transparencia, el papel de los tribunales (constitucionales) y los parlamentos. Haciendo una sistematización simplificada, las consultas populares pueden agruparse según tres criterios:

- Quién tiene derecho a convocarla: ¿el pueblo (o bien parte del pueblo), el gobierno o parte del Legislativo? ¿Hay un mecanismo automático previsto por la constitución?
- ¿Qué quórum existen en las distintas etapas de la consulta popular? ¿Son altos o bajos? ¿Cuáles pueden ser los criterios para esos quórum?
- El resultado de la votación ¿es de carácter vinculante o solamente consultivo?

Sabine Jung (2001:96) sistematiza esos criterios tipológicos de un modo muy claro en el gráfico 1.

En cuanto al criterio de convocatoria, pueden distinguirse tres tipos básicos de consultas populares: primero, la iniciativa (popular), que puede ser convocada por subconjuntos del pueblo definidos por ley; segundo, el referendo, que puede ser convocado por el gobierno, por subconjuntos del Parlamento (Cámara Alta o Cámara Baja) definidos por ley (mayoría o minoría) o por una determinada cantidad de parlamentos regionales (Jung 2001: 90); tercero, el referendo obligatorio, que es convocado en forma obligatoria, sobre todo en casos de reformas a la Constitución.

A su vez, las iniciativas se dividen en iniciativas de ley e iniciativas de referendo. El criterio de diferenciación es la cuestión de quién formula el proyecto que será sometido a votación, si es el pueblo (iniciativa de ley) o los gobernantes (iniciativa de referendo). En el caso de los referendos, se distingue entre referendos de aprobación y referendos de decisión. Finalmente, los seis subtipos vuelven a subdividirse en cuanto a si para la decisión o para la aprobación se necesitan mayorías simples o calificadas (ibíd.: 94). Se trata de una sistematización coherente en sí misma. Sin embargo, su conceptualización está muy lejos de ser utilizada de manera uniforme en el discurso nacional e internacional.

Con miras al efecto potencialmente fortalecedor para la democracia, me propongo discutir más detenidamente dos criterios: el derecho de convocatoria y el quórum tanto para la decisión como para la convocatoria siempre que se trate de una iniciativa popular.

### 1.3.1 Mecanismo de convocatoria

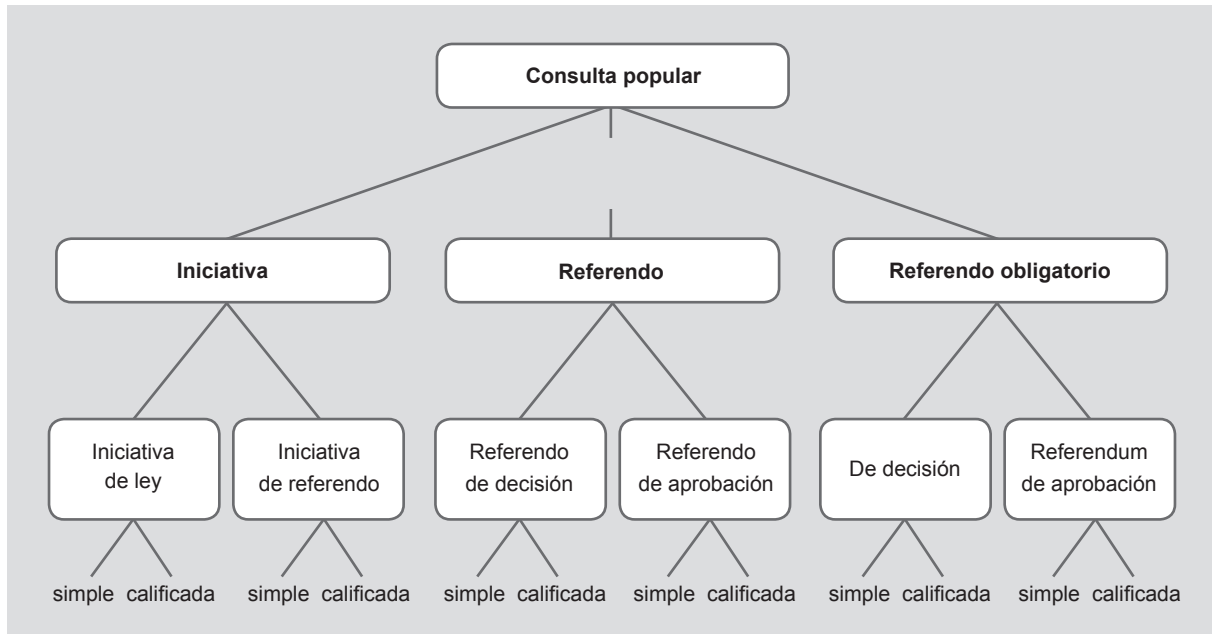
En forma intuitiva o incluso con fundamento en la teoría, puede argumentarse que el mayor valor agregado democrático se alcanza cuando el pueblo –más precisamente, pequeños subconjuntos del pueblo– está (están) facultado(s) para convocar una iniciativa de ley, para revisar proyectos de ley o para oficiar de legisladores. Esto obligaría a los gobernantes –tal la argumentación– a atenderse más a las preferencias de los ciudadanos en cuestiones concretas en los periodos entre una elección y la siguiente, en vez de invocar el





Gráfico 1

## Tipología de las consultas populares



Fuente: Jung (2001: 96), Hornig (2011:39), levemente modificado.

mandato obtenido en las elecciones generales. Es que si es únicamente el gobierno el que decide cuándo convocar un referendo, probablemente lo haga guiado por cálculos tácticos de poder. El gobierno determinaría tanto el momento como el tema y el texto. Si eso es así, es de esperar que el gobierno sea el actor que dispone de mayor cantidad de recursos organizativos, financieros y publicitarios para la campaña de referendo. En ese caso, el poder del pueblo de coproyectar o de intervenir quedaría ampliamente limitado. Lo único que les restaría a los ciudadanos sería aprobar o rechazar la propuesta del referendo.

Un referendo convocado por minorías parlamentarias opositoras promete una posibilidad de participación mayor. En principio, parece ser un modo positivo para que la oposición parlamentaria y el pueblo puedan ejercer un control de poder adicional durante un periodo legislativo. Pero detrás de ello se oculta otro aspecto que puede llegar a considerarse problemático en cuanto a la cuestión de la legitimación. La oposición, que en vista de su derrota en las elecciones ha recibido de hecho el mandato de ejercer el control

opositor sobre el gobierno para la totalidad del periodo legislativo, se transforma de ese modo en configuradora activa de la política, es decir, de algún modo se convierte en gobierno. Esto sin duda contradice la idea de la democracia representativa por la cual las elecciones generales, libres y justas constituyen en última instancia la fuente de legitimación. Podría objetarse que la oposición solo podría y puede triunfar sobre el gobierno con éxito en una cuestión en particular si la mayoría del pueblo elector así lo acredita. Discutiremos esta cuestión más adelante, cuando abordemos el tema de la votación. No importa si el referendo es obligatorio u optativo, lo que puede constatarse es el principio de *ceteris paribus*: cuanto más cerca del gobierno esté el derecho de convocatoria, tanto más podrá ser utilizado como una herramienta adicional de los gobernantes; cuanto más lejos de los gobernantes esté anclado, mayor es el valor agregado que cabe esperar para la democracia. Ahora bien, si el resultado de un referendo triunfa sobre la postura del gobierno o de la mayoría del Parlamento, surgen cuestiones de legitimación entre el mandato representativo parlamentario y la democracia directa.



## 1.4 La cuestión del quórum

### 1.4.1. Derecho de convocatoria y reunión de firmas

El derecho a convocar un referendo está atado a cierto quórum, independientemente de si es del lado del pueblo o del Parlamento. Discutiremos brevemente aquí esta problemática valiéndonos del ejemplo de la iniciativa popular. Lo que es polémico es el número necesario para alcanzar ese quórum. Las diferencias de quórum existentes entre los Estados, e incluso las distintas reglamentaciones respecto de este tema en los estados federados y en las comunas de Alemania demuestran a las claras la falta de consenso y quizá también la ausencia de una medida correcta y de criterios de cálculo claros por los cuales guiarse (Steinberg 2013: 243). Si el umbral se ubica muy alto, por ejemplo en el caso de una iniciativa popular, se desalentarán las iniciativas más innovadoras. Además, las iniciativas civiles («democracia de base») rara vez podrían alcanzar una cantidad de firmas necesariamente grande; por el contrario, quedaría más bien bajo el dominio de asociaciones fuertes en lo organizacional y financiero y de grupos de interés. Por consiguiente, tanto desde la perspectiva de la teoría de la democracia como también desde la de los partidos de izquierda, hay razones para oponerse a que el quórum para una iniciativa popular (*Volksbegehren*) que convoque a una decisión popular (*Volksentscheid*) sea muy elevado. Tampoco debería fijarse un plazo demasiado breve para reunir las firmas necesarias. Sin embargo, esto también puede traer desventajas. En Suiza, a fines de 2013 quedaron pendientes 14 iniciativas populares. Con solo 100.000 firmas, que además tienen un plazo de 18 meses para reunirse, la barrera parece demasiado fácil de sortear. En los últimos años, el Partido Popular Suizo (SVP), un partido populista de derecha, ha venido utilizando este recurso con éxito y determina así en gran medida los debates políticos en ese país. Esto ha desatado una discusión respecto de si el país no está siendo desbordado por toda clase posible (e imposible) de iniciativas y de cómo podría hacerse para ponerles un freno.

Ahora bien, si el quórum es demasiado bajo, todos los grupos imaginables, los más y los menos relevantes, lograrán someter esas iniciativas a vo-

tación. Esto no llega a ser la tiranía de pequeñas minorías, pero es un privilegio de minorías que, desde la perspectiva de la teoría de la democracia, resulta difícil de legitimar frente a un mandato representativo abultado de mayorías parlamentarias<sup>9</sup>. Se convertiría en una verdadera tiranía de minorías con capacidad de movilización si en las consultas populares efectivas también bastaran quórum bajos de participación para que su validez fuese vinculante para todos. Cuanto mayor es la diferencia entre los niveles de participación elevados en casos de elecciones generales y bajos en casos de consultas populares válidas, mayor es también el problema de legitimación.

### 1.4.2 Quórum: participación en la votación

Con respecto a las consultas populares, no existe ni un modelo común a todos los países ni tampoco un consenso para que haya quórum medianamente similares dentro de los distintos niveles territoriales o entre ellos. Un ejemplo de esto es Alemania. En los estados federados se requieren distintos quórum para dar curso a una iniciativa popular (*Volksbegehren*) o a una decisión popular (*Volksentscheid*). Para dar curso a una iniciativa popular, la amplitud del quórum requerido varía entre 4% y 20%; en el caso de la decisión popular, de 0% a 50%. Algo similar sucede en el plano comunal, donde el espectro del quórum requerido para dar curso a las iniciativas populares se extiende de 2% a 15%, y el de los quórum de votación, entre 0% y 30%. Una cuestión que resulta interesante para la teoría es el hecho de que los quórum de participación varían según el tamaño de la comuna. En Renania del Norte-Westfalia,

---

9. Puede presuponerse un mandato parlamentario abultado o fuerte cuando la participación en las elecciones es alta. Este ha sido el caso en Alemania, Austria o los países escandinavos en las últimas décadas, pero no en Suiza o en EEUU, donde la participación en las elecciones en promedio no superó el 55% y el 45% respectivamente. Es decir que, si se compara la legitimidad del voto parlamentario y el de la democracia directa, una participación escasa en un referendo realizado en Alemania u otros países con alto grado de participación en las elecciones generales resulta más problemático que en Suiza o en EEUU.



en ciudades que superan los 100.000 habitantes, las decisiones ciudadanas ya son válidas si las aprueba 10% de los electores; en ciudades de entre 50.000 y 100.000 habitantes, se necesita un 15%, y en las comunas con menos de 50.000 habitantes, el quórum se conforma con 20% de los ciudadanos habilitados para emitir su consentimiento (Eisel 2013:6). La razón por la cual existen esas diferencias de quórum no tiene que ver con consideraciones normativas referidas a la teoría de la legitimación, sino sencillamente con el argumento pragmático de que de otro modo las decisiones ciudadanas tendrían muy pocas oportunidades de éxito en las grandes ciudades, debido a que allí la gente demuestra menos interés por las consultas populares. Por cierto, desde la teoría de la democracia podría argumentarse con mayor solidez que si el *demos* evidencia semejante falta de interés en un procedimiento democrático de toma de decisiones, es preferible no tratar de instalar ese proceso antes que dejarlo en manos de una porción muy pequeña, informada y privilegiada de los ciudadanos que no posee otro mandato que el de sus propios valores e intereses. En ese sentido, las consultas populares con quóruns y porcentajes de participación bajos tienden a ser más oligárquicas<sup>10</sup> que democráticas.

A la cuestión del quórum le subyace un problema de normativa constitucional muy difícil de decidir. La pregunta es: ¿quién es el pueblo que decide aquí en última instancia? Y es que, como sucede siempre en la democracia, quien concurre a votar en este caso tampoco es el pueblo, es decir, todos los ciudadanos, sino siempre solo una parte del pueblo. Esto lleva de inmediato a la siguiente pregunta: ¿qué porcentaje debe alcanzar una parte del pueblo en un referendo concreto para que la iniciativa del referendo que convoca adquiera fuerza de ley general? ¿Cuán representativo debe ser el pueblo votante? ¿Qué categorías demográficas deben tomarse en cuenta en esos casos? ¿Clase social, sexo, educación, edad? ¿Qué sucede con un referendo abrogativo (por ejemplo en Italia), cuando una ley puede llegar a ser invalidada a través de una consulta popular? Siguiendo la lógica democrática de mayorías, podría argumentarse que la mayoría refe-

rendaria debería ser por lo menos mínimamente mayor que aquella mayoría parlamentaria que aprobó la ley<sup>11</sup>. Pero eso tampoco es más que una regla general, porque las leyes pueden ser más antiguas y la base de apoyo popular puede haber cambiado, como sucedió con el referendo sobre el divorcio y el aborto en Italia en la década de 1970. En términos pragmáticos, podría argumentarse que en un referendo de esa clase tiene que participar la mayoría de la población, y recién entonces una mayoría absoluta de los votantes de la decisión referendaria puede darle fuerza de ley. Hay que reconocer que se trata de una barrera elevada. Pero solo una barrera semejante puede impedir que el conflicto de legitimación entre la democracia directa y la parlamentaria se solucione de manera negligente y unilateral en favor de pequeñas mayorías surgidas de la votación directa: mayorías que pueden llegar a estar muy lejos de una mayoría popular o civil. Donde esto se impide en mayor medida es en las iniciativas populares en Suiza. Allí se requiere una doble mayoría: mayoría de votantes y mayoría de cantones<sup>12</sup>. Sin embargo, no existe un quórum de participación. Es decir que también en Suiza puede suceder que una iniciativa popular de la cual participa menos de 25% de los ciudadanos con derecho a voto se convierta en ley. Una mayoría ajustada de votantes (por ejemplo, 51%) significaría en ese caso aproximadamente apenas 13% de los ciudadanos con derecho a voto. En el mejor de los casos, esto constituye una magra legitimación democrática

10. Como es sabido, el término oligarca proviene de *oligos* y *arkhos*. En griego antiguo, *oligoi* significa «pocos». En ese sentido, un resultado de votación que se convierte en ley con 10% o incluso 20% de aprobación de quienes están habilitados para emitir su voto no puede designarse con otro término que no sea ese.

11. Esto significa que la participación de los votantes tiene que ser, en porcentaje, al menos igual que la cantidad de ciudadanos representado en el Parlamento por la mayoría que triunfa en la votación. En Italia, para la votación se necesita una participación de 50% de los ciudadanos más un voto. En el periodo comprendido entre 1995 y 2010 muchos referendos fracasaron a causa de esa barrera relativamente elevada, porque los opositores al referendo hicieron campaña activa en favor de la abstención (Setälä/Schiller 2012:252).

12. En el caso de los referendos facultativos, basta con la mayoría simple.



para una ley general. Donde sí se exigen quórum de participación elevados para la votación final es en Italia, Hungría, Letonia, Lituania, Eslovaquia y en algunos estados federados alemanes (Baden-Wurtemberg, Renania-Palatinado, el Sarre) (Setälä/Schiller 2012: 250).

En la mayoría de los estados federados alemanes, desde la perspectiva de la teoría de la democracia, los muy diversos quórum de votación son demasiado bajos<sup>13</sup>. Tal fue el fallo al que llegó en el año 2001 el Tribunal Constitucional de Turingia cuando tuvo que deliberar sobre la cuestión de si bajar o no los quórum requeridos para las iniciativas y las decisiones populares. Se pretendía bajar el quórum para la petición ciudadana de 6% a 1,25% del electorado, y el quórum de participación en las decisiones populares, de 14% a 5% (Steinberg 2013; 244). El Tribunal Constitucional rechazó el pedido porque debía garantizar que una decisión popular no fuera en contra de la voluntad formada del pueblo:

Por consiguiente, el principio de la democracia exige, al igual que el de la soberanía popular, formas legales para rechazar el peligro de que un número pequeño de votantes en términos relativos pueda crear leyes o incorporar reformas a una ley ya existente. (Tribunal Constitucional de Turingia 2001, citado en Steinberg 2013: 244).

Desde el punto de vista de la teoría de la democracia, se trata de un fallo que no se puede más que suscribir. De todos modos, cabe dudar de si la reglamentación actualmente vigente con respecto al quórum puede impedir que una minoría asombrosamente pequeña cree leyes válidas para todos. En realidad, si es consecuente con su propia argumentación, el Tribunal Constitucional de Turingia debería frenar también la reglamentación sobre el quórum actualmente vigente. Tampoco ese Tribunal pudo definir con claridad en términos de la teoría constitucional cuál es el quórum necesario para dotar a una ley general de legitimidad general.

Las consultas populares se encuentran frente a un dilema. Si el quórum es demasiado bajo, también lo será la dignidad legitimadora de una

votación exitosa; si es demasiado elevado, la utilización exitosa del instrumento se ve amenazada. Por eso, desde el punto de vista de la teoría de la democracia, parece justificarse la combinación de quórum relativamente bajos para convocar la consulta popular y pretenciosamente altos para la votación en sí. Lo primero da lugar a las iniciativas innovadoras “desde abajo”, lo segundo garantiza que unas minorías que se movilizan fácilmente no venzan a las mayorías. Si los quórum de convocatoria o de votación se hallan por debajo, respectivamente, de los porcentajes de participación en las elecciones generales o del porcentaje de ciudadanos que votaron las mayorías parlamentarias que aprueban leyes, se requiere una fundamentación especial desde la teoría de la legitimación. Señalar simplemente que las votaciones sobre temas especializados llaman menos a la participación «por su propia naturaleza» podrá ser empíricamente correcto, pero carece de validez como argumento de legitimación. Por el contrario, deja abierta justamente parte de la problemática de legitimación de la «legislación popular» (Decker 2012) realizada a través de consultas populares, esto es, que las mayorías electorales directas suelen quedar visiblemente rezagadas respecto de las mayorías representativas que aprueban leyes en el Parlamento.

En sistemas de gobierno federales como lo es el de Alemania, en el caso de leyes de aprobación obligatoria por parte del Bundesrat habría que contemplar casos de dobles mayorías parlamentarias. En cierto sentido, esto está previsto en el nuevo proyecto de ley sobre consultas populares presentado por la fracción del SPD en el Bundestag en junio de 2013. Allí puede leerse:

El proyecto se aprueba si ha obtenido la mayoría de los votos emitidos válidos. Además, por lo menos un cuarto de los ciudadanos con derecho a voto tiene que haber emitido su voto para el proyecto (quórum de aprobación). Un proyecto de ley que requiere de la aprobación del Bundesrat (Cámara Alta) para su realización se aprueba si la cantidad

---

13. A excepción de Baden-Wurtemberg, Renania-Palatinado y el Sarre.





de votos de aquellos estados federados donde la mayoría de los votos válidos emitidos se pronunció a favor de la iniciativa popular, alcanzándose así el quórum de aprobación, equivale a la mayoría de los votos del Bundesrat. Lo determinante es la composición del Bundesrat el día de la votación. (Proyecto de ley del SPD, documento del Bundestag 17/13874).

Si bien en ese proyecto también se incluye correctamente en la legitimación a los estados federados y al Bundesrat, persiste el hecho problemático de que la mayoría absoluta de por lo menos 25% (es decir, ya a partir de 12,6%) puede decidir una ley. Por qué esto es así es una pregunta para la cual hasta el momento faltan buenas argumentaciones desde la teoría de la democracia.

#### 1.4.3 Efecto vinculante o consultivo

En principio, puede establecerse una diferenciación entre las consultas populares con efecto vinculante o simplemente consultivo. En el caso de las votaciones con efecto vinculante, puede distinguirse entre aquellas que automáticamente convierten una propuesta de ley en ley y aquellas que derogan una ley válida, es decir, que declaran su cese de vigencia o que le otorgan al Parlamento el mandato para sancionar una nueva ley. También hay que distinguir entre aquellos referendos que un Tribunal Constitucional o el Parlamento pueden volver a examinar en cuanto a su conformidad con la Constitución y aquellos que no pueden ser sometidos a examen o revisión alguna, debido a que se consideran la expresión directa del soberano bajo la forma del pueblo votante. Ese es uno de los polos del eje de obligatoriedad. El otro polo lo marcan los referendos con efecto consultivo (por ejemplo, en Francia, Países Bajos, Polonia), donde se deja librado al Parlamento en tanto Poder Legislativo si seguir o no esas recomendaciones. La regla general puede expresarse con la siguiente fórmula: cuanto más cerca esté del polo de la validez directa y no revisable la obligación del referendo, mayores son los deberes de configuración democrática en los quórums respectivos; cuanto más directa la validez, mayores las exigencias de quórum.

## 2. Experiencia empírica

### 2.1 ¿Quiénes y cuántos participan?

Las consultas populares cuentan con una especial legitimación, porque el pueblo vota directamente y puede elevar sus preferencias a la categoría de leyes generales sin que intervengan las cadenas de representación. Sin embargo, esa aceptación depende en gran medida de quién es realmente el pueblo consultado. Cuando se trata de la mayoría de los ciudadanos —con un porcentaje que supera al menos el 50% del electorado—, existe una legitimación alta, que se va reduciendo a medida que baja la participación en las votaciones. La regla de la legitimación indica entonces que a mayor participación, mayor credibilidad democrática, y viceversa. La participación es un componente legitimador clave. Por lo tanto, el grado y la intensidad de esa intervención resultan significativos; los impulsores de la legislación promovida a través de mecanismos directos suelen adjudicarle una categoría democrática superior a la de las leyes que aprueba el Parlamento y que deben entrar en la competencia legitimadora dentro de la democracia representativa. Dicha competencia no se anula, dado que no se puede negar a los ciudadanos particularmente activos el derecho a decidir solo porque la mayoría tiende a permanecer alejada de las consultas populares. Sería un argumento puramente elitista. Así, mezclando extrañamente un pensamiento vanguardista y la concepción de Joseph Schumpeter, un dirigente de la organización alemana *Mehr Demokratie e.V.* postula lo siguiente: «Los que se quedan en su casa y no participan, evidentemente confían en aquellos que ejercen su derecho de voto» (Beck 2013: 1). Este crítico de algunos procedimientos representativos y defensor de la democracia directa parece no percibir que aquí está utilizando un argumento representativo elitista.

Si se compara, por ejemplo, la participación en consultas populares y en elecciones nacionales, rápidamente se puede ver una diferencia. En casi todos los países de Europa occidental, los mecanismos de democracia directa registraron una concurrencia de votantes inferior a la de los comicios parlamentarios (ver gráfico 2). Esto puede observarse con





gran claridad en Italia, Portugal y Eslovenia. Solo en tres de los países analizados la participación en los referendos superó el nivel de las elecciones nacionales, y lo hizo por escaso margen (Canadá, Noruega y Luxemburgo). Sin embargo, los datos revelan que en estos casos aislados los referendos constituyen un evento excepcional y, por ende, despiertan un gran interés público. En Luxemburgo (una vez) y en Noruega (dos veces), las convocatorias buscaban dirimir temas referidos a la integración a la UE; no apuntaban a una «legislación popular» en asuntos de política. Las cifras muestran elocuentemente otra relación: cuanto más frecuentes son los referendos, mayor se torna la diferencia de participación entre las elecciones nacionales y los mecanismos de democracia directa (ver Irlanda). En cierta medida, Suiza representa una excepción. Allí, durante 1990-2007, la participación promedio en los referendos nacionales (43%) fue inferior a la de los comicios parlamentarios (48%), pero la diferencia resultó relativamente pequeña pese a las numerosas convocatorias a consultas populares. De todos modos, este margen exiguo también puede explicarse a partir de la bajísima participación registrada en las elecciones legislativas nacionales. A su vez, la escasa concurrencia a las urnas puede atribuirse en parte al sistema de la democracia suiza: dado que la participación de los cuatro grandes partidos en el Ejecutivo ya está definida por la «fórmula mágica» del 2:2:2:1 antes de los comicios, los votantes no pueden decidir acerca de la composición del gobierno (Linder 1999: 66).

En Europa oriental se presenta un panorama similar: las tasas de participación en los referendos estuvieron sistemáticamente por debajo de las de las elecciones parlamentarias, aunque en estas nuevas democracias las diferencias resultaron aún más marcadas y se registraron en un marco general de menor afluencia a las urnas. Únicamente en Estonia y Croacia, los referendos tuvieron una participación superior a los comicios parlamentarios nacionales. Las brechas predominantes fueron sustanciales: 40% en Eslovaquia, 30% en Rumania y Eslovenia. Desde un punto de vista teórico, si se tiene en cuenta que los referendos atraen a una menor cantidad de votantes, cuesta justificar por qué se les debería adjudicar una legitimidad mayor que a los procedimientos par-

lamentarios. Si la participación en las consultas populares aún está lejos de alcanzar el 50%, cabe sospechar que no es el pueblo el que vota, sino una versión reducida de él.

La problemática teórica vinculada a la legitimación de las bajas tasas de participación se complicaría más si el sector votante de la población tuviera una estructura social sesgada. Y ese es precisamente el caso. Aunque la mayoría de los países carecen de datos sistemáticos, la situación ha sido bien investigada en Suiza. Las capas altas/medias y los varones están sobrerrepresentados, mientras que las capas bajas y las mujeres cuentan con un nivel de representación insuficiente. Cuanto más baja es la participación, más se acentúa la selectividad social en detrimento de los sectores bajos. De tal modo, los referendos caracterizados por la menor afluencia de votantes muestran por lo general una asimetría social.

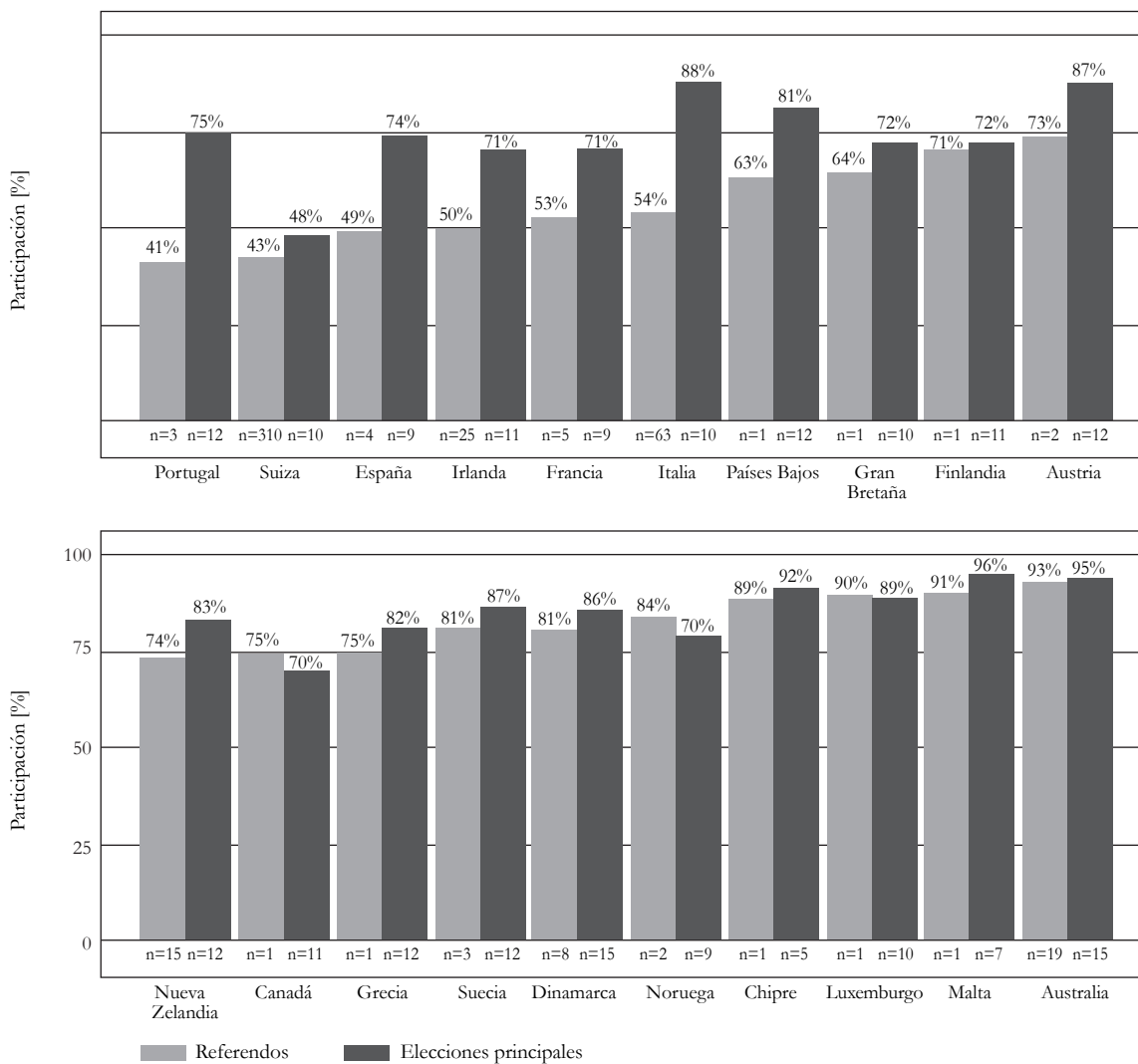
En términos generales, la variable más determinante para la participación en los procesos y las decisiones de carácter público es el interés político. Ese interés depende en gran medida del nivel individual de educación. Cuanto más complejas son las cuestiones vinculadas al referendo, mayor es el «censo oculto» (Passy 1993, citado en Kriesi 2007a: 139). Las consultas populares demandan una información adicional específica; a las capas con bajo nivel de educación les demanda mucho tiempo acceder a esa información. A diferencia de lo que ocurre en las elecciones generales, no existe (o es mucho menos visible) la simbolización simplificada de las plataformas y las posiciones representadas por los diferentes políticos y sus partidos. Aunque las campañas intensas contribuyen a aumentar la participación, el efecto adicional no es equitativo y moviliza en una proporción superior a las capas medias y altas (Weßels 2014).

Los textos vinculados a las consultas populares suelen ser complejos. Aun cuando la fórmula de decisión se reduzca a un simple «Sí o No», muchas veces las consecuencias apenas son perceptibles para los legos. Por ejemplo, cuando en noviembre de 2013 se realizó el referendo para determinar si se anulaba la privatización de la red eléctrica en Berlín, la materia en cuestión presu-



Gráfico 2

Participación promedio en elecciones parlamentarias y consultas populares celebradas en Europa occidental (1970-2007)



Fuente: elaboración propia, según datos del WZB (Centro de Investigación de Ciencias Sociales de Berlín) y del Research Centre on Direct Democracy.

ponía un nivel de información relativamente alto y una elevada capacidad de interpretación sobre los efectos que podía traer la decisión:

Se vota acerca del proyecto de la «Ley de Abastecimiento Energético Democrático, Ecológico y Social en Berlín», que ha sido publicado en el Boletín Oficial de Berlín del 20 de septiembre de 2013 y que fija esencialmente los siguientes objetivos:

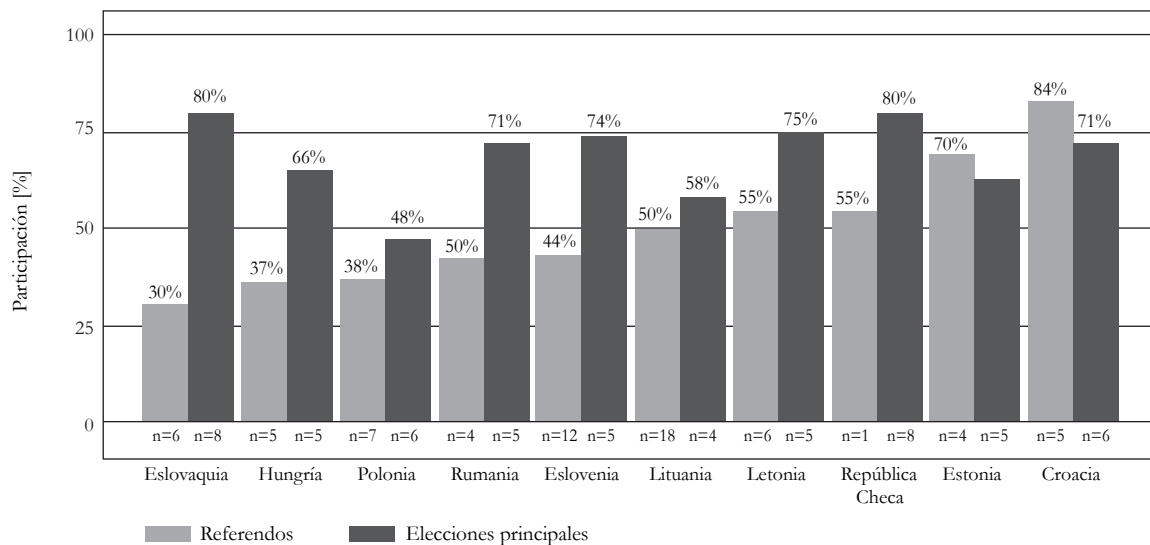
- creación de empresas municipales como entidades de Derecho público, para generar electricidad a par-

tir de energías renovables y aprovechar las posibilidades de ahorro de energía;

- creación de una empresa de suministro como entidad de Derecho público, con el fin de hacerse cargo de las redes eléctricas desde el 1.1.2015;
- lucha contra la pobreza energética (dificultad de acceder a servicios energéticos asequibles);
- creación de posibilidades de participación democrática mediante la elección directa del consejo de administración, el derecho de iniciativa y las asambleas.



Gráfico 3

**Participación promedio en elecciones nacionales y consultas populares celebradas en países seleccionados de Europa central y oriental (1990-2007)**

**Fuente:** elaboración propia, según datos del WZB (Centro de Investigación de Ciencias Sociales de Berlín) y del Research Centre on Direct Democracy.

El propio título, «Ley de Abastecimiento Energético Democrático, Ecológico y Social», ya indica la presencia de varias metas. Antes de votar, el ciudadano debía pensar si esos tres objetivos podrían alcanzarse al mismo tiempo o si entrarían en conflicto. Por ejemplo, un abastecimiento ecológico podría tener consecuencias antisociales debido al encarecimiento de la electricidad. Si además, como ocurre normalmente en California, la consulta popular insta a votar acerca de varias propuestas (hasta 12) simultáneamente, las exigencias a la hora de decidir suelen ser altas. Para aumentar la tasa de participación, los impulsores de los referendos sugieren con razón que las consultas populares y las elecciones generales se lleven a cabo en una misma fecha, pero eso obligaría a realizar varias votaciones paralelamente. Ante la mayor necesidad de información y conocimiento, las capas con menor nivel educativo se mantendrían más alejadas o votarían sin tener una comprensión adecuada del tema. En ese caso, su falta de participación en los referendos no solo podría atribuirse a un desinterés político general, sino que también podría significar

la capitulación frente a los serios problemas de decisión. Según Hanspeter Kriesi, se trata de la «autoexclusión» de los incompetentes.

Kriesi (2002) y Alexander H. Trechsel (1999) estiman que, como máximo, 60% de la población suiza tiene los conocimientos adecuados para decidir con una cierta idoneidad acerca de la mayoría de las cuestiones planteadas. El otro 40% no está en condiciones de hacerlo. Arthur Lupia y Richard Johnston (2001: 193) dicen que más de un tercio de los ciudadanos en EEUU «no saben nada de política». Desde un punto de vista dirigido a la formulación racional de políticas, podría ser deseable que ese 40% no votara (de hecho, rara vez concurre a las urnas). Su ausencia tranquilizaría a los sectores conservadores (Sartori 1992), que temen que la participación de todo el pueblo en las votaciones conduzca al dominio de la incompetencia. Sin embargo, esto no favorece el principio de igualdad política, que en las buenas democracias debe reflejarse en las posibilidades legales equitativas de participación pero también, sobre todo, debe realizarse de fac-



to. El pueblo consultado en los referendos refleja mucho menos la realidad social que el escrutinio alcanzado en las elecciones generales.

## **2.2 Pueblo, partidos, gobierno y oposición: ¿quién domina?**

Los defensores incondicionales de los mecanismos de democracia directa afirman que en los referendos es el pueblo quien decide. Sin embargo, como hemos demostrado, en la mayoría de las consultas solo vota una parte de la población. Si se analiza la estructura social del pueblo que participa, puede observarse que casi siempre es una versión reducida y distorsionada. El ciudadano promedio que responde a los referendos tiene una posición social sesgada. Como se ha señalado, existe una sobrerrepresentación de los sectores altos, instruidos, informados y de mayores ingresos. Las capas bajas, que en las elecciones generales ya participan en una proporción inferior, quedan casi afuera de las consultas populares. Estos mecanismos agudizan la actual enfermedad de la democracia representativa y excluyen aún más de la política a los sectores postergados. Así, el supuesto remedio contra la indiferencia política de las capas bajas podría convertirse en una nociva sobredosis del antídoto de democracia directa.

Más allá del mito relacionado con la idea de que vota «el pueblo», es necesario abordar críticamente otro estereotipo. ¿Quién dirige en realidad las campañas? ¿Quién las domina? ¿Con qué medios? ¿Cómo inciden las campañas en los resultados de los referendos?

Los estudios sobre los referendos coinciden en algo: las campañas tienen una gran influencia en la opinión pública, dirigen la movilización y la participación, e inciden sustancialmente en el resultado de la votación. Desde las posiciones ingenuas e idealistas, se cree que las campañas son conducidas por agrupaciones e iniciativas vinculadas a la sociedad civil y por distintas personalidades caracterizadas por su especial compromiso. «El pueblo», es decir, «las bases» desplazan así a las instituciones y los procedimientos agotados de la democracia representativa. Sin embargo, en las sociedades complejas, la realidad es otra.

Por lo general, los actores que intervienen en las campañas pertenecen a elites políticas (gobierno, oposición), partidos, grupos de interés, ONG de la sociedad civil, medios de comunicación y sectores de la burguesía. Cabe preguntarse en qué proporciones están distribuidos y quién domina la situación. De eso dependen no solo los resultados de las votaciones, sino también los efectos democráticos innovadores.

Al igual que en una etapa preelectoral, la campaña para un referendo necesita una organización general. Esto exige una estructura que disponga sobre todo de recursos financieros, que cuente con experiencia en campañas políticas y ofrezca un acceso privilegiado o rutinario a los grandes medios de comunicación. La tarea es llevada a cabo principalmente por tres tipos de organizaciones: partidos políticos, grupos de presión y empresas de relaciones públicas especializadas en este campo. En general, las iniciativas ciudadanas y los grupos *ad hoc* carecen de los recursos suficientes tanto en el plano económico como en el organizativo.

En Europa, la mayoría de las campañas las dominan los partidos políticos (Kriesi 2007b: 92; Hornig 2011). Las agrupaciones oficialistas suelen contar con una ventaja porque acceden a los recursos del Estado<sup>14</sup>. Los partidos tienen experiencia en campañas, disponen habitualmente de recursos organizativos y pueden contratar a expertos en relaciones públicas. Los grupos de presión (entidades empresariales, sindicatos, asociaciones de contribuyentes, representantes de las industrias farmacéutica y financiera, etc.) son otros actores con capacidad organizativa y financiera; no obstante, tienden a establecer alianzas explícitas e implícitas con los partidos (y viceversa). Cuando todos estos sectores económicos y políticos se involucran masivamente en la campaña de la consulta popular, dejan por lo general en una posición más débil a las organizaciones

14. En Suiza, el Consejo Federal no está autorizado a utilizar dinero de la recaudación impositiva para las campañas. Al igual que en California, los grupos económicos de presión pueden emplear más recursos financieros que los partidos, que apuestan en mayor medida a su aparato.



de consumidores, los grupos ecologistas y las ONG. Sin lugar a dudas, las iniciativas ciudadanas y los grupos *ad hoc* presentan la mayor escasez de recursos materiales, aunque eso no implica que estén condenados de antemano al fracaso. El éxito puede a veces surgir del compromiso de algunos ciudadanos visibles, como el del pequeño empresario Thomas Minder. En el marco de su iniciativa contra los salarios abusivos (2013), que buscaba poner límite a las exorbitantes remuneraciones de los directivos pertenecientes a sociedades cotizadas en bolsa, la federación empresarial *Economiesuisse* invirtió unos nueve millones de dólares en una campaña que se oponía al proyecto y aun así perdió la votación. Salvo en California, el dinero por sí solo no decide el resultado.

En EEUU, sobre todo en California, los protagonistas de las campañas por los referendos no son los partidos (ni siquiera los gobernadores o los gobiernos de los diferentes Estados). En escena aparecen los poderosos *lobbies* financieros, que a través de *campaign firms* («empresas de campaña») profesionalizadas incorporan en gran medida sus intereses particulares al proceso de consulta. Para designar esta práctica, en el ámbito académico y en los medios estadounidenses se generalizó el concepto de *campaign/referendum capture* («captura de campaña/referendo»). Las escasas regulaciones en materia de financiación impiden rastrear con precisión el origen de los fondos destinados a las campañas. Las empresas contratadas compran literalmente las firmas. En los años 80, los recolectores recibían, en promedio, un dólar por firma. En California, los referendos poco tienen que ver con una consulta popular. En muchos casos, se han transformado en un mero instrumento comercial para promover los intereses de un determinado sector en temas económicos.

Más allá del caso excepcional de California, las campañas previas a los referendos están dominadas por las elites políticas, en general, y los partidos, en particular. «Si las elites no movilizan, los ciudadanos no participarán, no por falta de espíritu cívico, sino sencillamente porque no sabrán de qué se trata y qué está en juego» (De Vreese 2007: 17). Una evaluación similar hace

Kriesi, quien también considera que los partidos prevalecen frente a las iniciativas ciudadanas o los grupos de presión. Las posiciones sostenidas por los partidos y apoyadas por las agrupaciones afines durante las campañas son los principales determinantes del resultado de un referendo (Kriesi 2007b: 83). Sin embargo, la influencia en las consultas populares varía según los países. Cuanto más fuertes son los partidos, más firme el sistema partidario y más desarrollada la «estructura del Estado de partidos», mayor será la influencia de las respectivas agrupaciones. Algo parecido opina Heidrun Abromeit (2003: 110): «A medida que crece la estructura del Estado de partidos y aumenta el grado de *'partyness of society'* [«partidización» de la sociedad] (Katz 1987), más necesarias resultan las medidas correctivas de democracia directa para incrementar la receptividad del sistema; y más fácil es para los partidos absorber los instrumentos en cuestión y desactivarlos». Cuanto menos prevalecen los partidos dentro del sistema político, mejor cumplen su función de mecanismo democrático directo los referendos impulsados desde abajo, conocidos habitualmente como iniciativas populares. Si las organizaciones partidarias son dominantes, existe el riesgo de que esas iniciativas se conviertan en apenas otro de sus instrumentos. En tal caso, la participación democrática directa se daría solo en apariencia. Dicho de manera más general: allí donde los partidos son fuertes, se ven más fortalecidos aún por las consultas populares; allí donde son débiles, aumentan su debilidad (Abromeit 2003). La primera situación se registra en buena parte de Europa occidental; la segunda, sobre todo, en California y otros estados de EEUU.

Eike-Christian Hornig investigó con mayor precisión esta hipótesis totalmente plausible a partir de la experiencia de nueve países. Como resultado general, afirma lo siguiente: «Rara vez las consultas populares son un mecanismo corrector de los actores representativos, es decir, de los partidos» (Hornig 2011: 330). Salvo excepciones espectaculares, los ciudadanos europeos votan «casi siempre como lo harían suponer las relaciones de fuerzas existentes en el sistema representativo» (ibid.: 331). Son infrecuentes las situaciones que

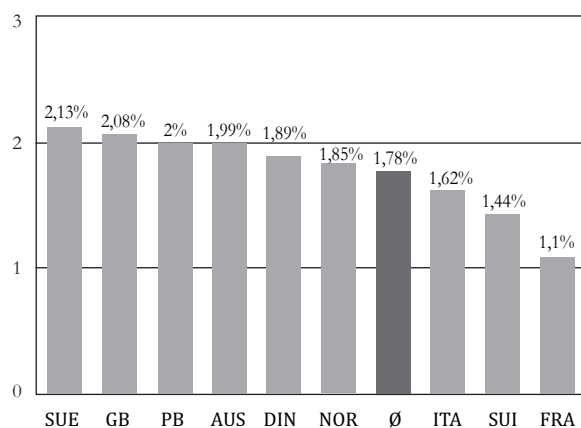




derivan en un voto castigo contra el orden establecido. En Suiza, por ejemplo, solo 10% de las iniciativas populares tienen éxito, mientras que los referendos de los partidos del gobierno logran 60% de aceptación (Longchamp 2002: 301). Cabe destacar que el caso helvético constituye una situación de débil dominio partidario en relación con estos mecanismos de democracia directa. Como permite observar el gráfico 4, la mayor influencia de los partidos en los referendos se registra en Suecia, Gran Bretaña, Países Bajos y Austria<sup>15</sup>. El estudio de Hornig revela que en los nueve países europeos, con la única excepción de Francia, los partidos tienen una incidencia alta (o extraordinariamente alta) en las consultas populares. De forma drástica, el investigador concluye que «allí donde se ve la democracia directa, suele subyacer la competencia partidaria» (Hornig 2011: 332). El gráfico 4 muestra la influencia alta, pero muy variable, de los partidos.

Gráfico 3

#### Influencia de los partidos en las consultas populares



Fuente: Hornig (2011: 324). El eje vertical muestra un índice que mide la influencia de los partidos en las consultas populares.

Alemania no aparece en el grupo de los países analizados, ya que allí no se han realizado referendos a nivel nacional. Si se introdujera esa posibilidad, como prevé el proyecto de ley del SPD (2013), su fuerte sistema de partidos probablemente colocaría al país dentro del grupo con alta influencia partidaria en las consultas populares.

### 2.3 Modelo de resultados de consultas populares: ¿conservador o progresista?

Uno de los argumentos esgrimidos a favor de los mecanismos directos asume que las consultas populares pueden actuar como un ariete innovador para romper las estructuras anquilosadas de la democracia representativa. Aunque eso no se descarta, se trata más bien de una excepción, como en los años 70 en Italia (referendos sobre el divorcio y el aborto) o como la iniciativa de Minder contra los salarios abusivos de los directivos pertenecientes a grandes empresas (2013). Las consultas populares funcionan más como puntos de veto para mantener el statu quo que como un ariete de ruptura. Por lo general, frenan el ritmo de los procesos de decisiones políticas. ¿Pero cuáles son sus modelos de decisión en el plano material? ¿Cómo repercuten en las relaciones mercado-Estado, libertad-igualdad, gobernante-gobernado, mayorías-minorías?

#### 2.3.1 Política presupuestaria

Suiza es el país con el sistema de consultas populares más desarrollado. Esto tiene que ver no solo con los tres planos territoriales (Confederación, cantones y comunas), sino también con el amplio espectro de temas que se someten a votación. En el ámbito cantonal, se toman decisiones incluso en materia fiscal y puede identificarse un claro patrón en el campo presupuestario. Cada vez que se convoca a una consulta para definir cuestiones vinculadas a la política de impuestos y gastos, la tendencia es la misma: bajar los impuestos, reducir el gasto público y frenar el desarrollo del Estado social (Obinger 1998). Probablemente esto explica por qué los elementos de democracia directa, como las consultas populares, son un estandarte de carácter neoliberal dentro de la economía política (Frey 1994, 2003; Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Feld/Kirchgässner 2000; etc.). Por ejemplo, Bruno Frey sostiene que «las iniciativas populares y los referendos son instrumentos

15. Para analizar cómo influyen los partidos en los referendos, Hornig recurre a tres subdimensiones: la convocatoria, el comportamiento y el carácter vinculante (2011: 33-68).



efectivos, que permiten a los votantes recuperar el control sobre la política» (1994: 341). Según el economista, esto es particularmente visible en asuntos de política fiscal, donde los ciudadanos no siguen el «mecanismo de la oferta» con el cual los políticos impulsan el gasto, sino que actúan de un «modo adaptado a la demanda» para reducir el gasto y, por ende, la deuda pública. Así, los cantones con una fuerte cultura en materia de referendos presentan tasas más altas de crecimiento y mayor disciplina fiscal que otros en donde las consultas populares juegan un papel menor dentro de la política tributaria. En su estudio, los economistas Lars P. Feld y Gebhard Kirchgässner (2000) analizaron la tasa de gasto público en los 26 cantones. El resultado es claro y muestra que desde el punto de vista impositivo los referendos y las iniciativas populares tienen en Suiza una tendencia neoliberal/conservadora. Durante 1986-1997, las comunas con consultas populares exhibieron un nivel de gasto y recaudación que, en promedio, significaba alrededor de 20% de reducción con respecto a las jurisdicciones con una constitución puramente representativa (Feld/Kirchgässner 2000: 357).

Mientras las consultas populares en Suiza reflejan un modelo conservador, pero de ningún modo irresponsable en materia de política fiscal, los referendos en California se han transformado en el «instrumento de un antiestatismo populista» carente de toda responsabilidad (Schmidt 2008: 351). Al poner grandes obstáculos para evitar el aumento de impuestos, la Proposición 13 llevó al Estado al borde de la bancarrota. Los resultados de determinadas consultas vinculadas a temas económicos reflejan, además, que las convocatorias fueron cooptadas por intereses particulares. Allí donde los asuntos de política fiscal son sometidos al voto popular, como en Suiza y California, puede observarse una tendencia a reducir el gasto público. En el marco de la constante lucha de paradigmas entre los modelos enfocados en la oferta y la demanda, no se puede resolver —ni empírica ni teóricamente— en qué medida esa reducción fomenta el crecimiento, tal como sostiene la concepción económica orientada a la oferta. Lo que sí se sabe es que el recorte en el gasto social (educación, salud, integración, etc.) afecta más a las capas bajas que a

las altas. Si se presupone con razón que una mayor inversión en esas áreas contribuye a disminuir la brecha socioeconómica y que la menor desigualdad promueve también la igualdad política, puede decirse que las consultas populares relacionadas con temas fiscales son inadecuadas para combatir el mal de la desigualdad política.

### 2.3.2 Política social

Las investigaciones empíricas revelan modelos comparables en el ámbito de la política social. Las consultas populares tendieron a frenar el desarrollo del Estado social en Suiza. En su estudio, que abarca el periodo comprendido entre 1848 y 1999, Uwe Wagschal y Herbert Obinger (2000: 479) muestran que el referendo tuvo un triple efecto constrictor en el escenario helvético: limitó el nivel del gasto público, tuvo consecuencias conservadoras en el plano estructural y retrasó claramente el desarrollo del Estado social. En función de la incidencia sobre el gasto social del Estado, 70 de los 144 proyectos de ley fueron clasificados como restrictivos y apenas 44 como expansivos. Por su parte, un efecto indirecto de la democracia directa resultó estructuralmente conservador: dado que poderosos *lobbies* amenazaban de manera real con impulsar iniciativas populares o referendos facultativos para oponerse, por ejemplo, a reformas radicales que buscaban cambiar la situación en el sistema de salud, muchas veces los representantes parlamentarios federales se limitaron a aprobar «leyes marco de carácter liberal». Sobre la base de cuatro importantes medidas legislativas relacionadas con aspectos centrales del seguro social, Wagschal y Obinger muestran cómo los procesos en cuestión se vieron postergados en promedio por 15 años. Esto no solo puede apreciarse en comparación con los otros Estados sociales de Europa occidental, sino que también se refleja en el desarrollo concreto de los resultados arrojados por los distintos referendos e iniciativas populares. Las políticas de impuestos y de gastos en el ámbito público están entrelazadas. La presencia de un Estado social fuerte presupone la de un Estado fiscal también fuerte. Pero si en una votación directa el *demos* se pronuncia por un Estado fiscal débil, entonces no podrá surgir un Estado social desarrollado.



De todos modos, los resultados de las consultas realizadas en la última década indican que los referendos facultativos se han utilizado cada vez más para evitar (que continúe) la regresión social.

### 2.3.3 Política de minorías

En los temas culturalmente sensibles no se manifiesta un modelo conservador-liberal tan homogéneo, al menos en Suiza. Sin embargo, puede observarse una clara tendencia hacia el populismo de derecha, organizado de manera partidaria (como en el Partido Popular Suizo) y también proveniente de la propia sociedad<sup>16</sup>. Los recientes referendos para prohibir la construcción de minaretes en las mezquitas (2009) o propiciar la deportación de extranjeros condenados por delitos graves (2010) son la expresión más visible de este fenómeno. Y los análisis sistemáticos confirman la tendencia. Por ejemplo, Marc Helbling y Hanspeter Kriesi (2004) demuestran que en algunas comunas suizas que deciden el tema de la nacionalización de los extranjeros a través de mecanismos de democracia directa la tasa de naturalización es muy inferior a la que registran otras jurisdicciones donde el mismo asunto se resuelve en asambleas representativas electas. Según la conclusión de estos dos autores, a las minorías (en este caso, a los extranjeros) que deben resolver sus cuestiones de ciudadanía les va mejor con instituciones representativas que con la votación directa del pueblo. Esto también explica por qué es precisamente el Partido Popular Suizo el que en los últimos tiempos ha promovido iniciativas populares en otras comunas (entre ellas, Zúrich, donde el intento fracasó) para someter a votación el tema de la nacionalización.

Según Barbara Gamble (1997), en California los mecanismos de democracia directa tienen un efecto aún más discriminatorio. Su estudio analizó 74 consultas efectuadas en condados de ese estado que sometieron al voto popular los derechos de homosexuales, enfermos de sida y personas sin hogar. En 78% de los casos, los derechos de las minorías se limitaron. La conclusión de la investigación es clara: en este ámbito, las consultas populares generaron «resultados tiránicos» (cita en Christmann 2009: 65). La evaluación

de Shaun Bowler y Todd Donovan (2001) no es tan dura, pero confirma la tendencia y aporta otro dato orientado en la misma dirección. De acuerdo con sus encuestas, los republicanos están a favor de los referendos, mientras que los hispanos y los homosexuales creen que los órganos representativos son más adecuados que las votaciones populares directas para tomar decisiones políticas. La Proposición 184 de California (1994), que impulsó una pena legal automática de 25 años para los delincuentes con triple condena, también muestra que en algunos temas sensibles, como la protección de las minorías y las normas del Estado de derecho, los referendos pueden estar expuestos en gran medida a la tentación de las posturas discriminatorias y antiliberales.

En síntesis, en los tres campos mencionados e importantes para los partidos de izquierda (política económica, social y de minorías), las consultas populares en Suiza tienden a reflejar un modelo económicamente liberal y culturalmente conservador. Allí puede comprobarse sistemáticamente lo que en otros países aparece como una evidencia anecdótica: las elites políticas toman decisiones «más progresistas y abiertas al mundo» (Christmann 2009: 86) que el «pueblo consultado». Esto no solo ocurre con los minaretes, la deportación de extranjeros condenados, el otorgamiento de ciudadanía, la legislación penal (California) o la reforma del sistema educativo (Hamburgo), sino que también se manifiesta especialmente en cuestiones europeas<sup>17</sup>. En una investigación sobre las consultas populares realizadas desde 1848, Wagschal (2007: 312) reveló que a lo largo de ese periodo los socialdemócratas obtuvieron 55,6% de éxitos frente a 76,9% del Partido Popular Suizo,

16. Así, la denominada sociedad civil no es solamente la representación democrática de base del «bien» en una sociedad, sino que a veces también muestra su costado oscuro y xenófobo, marcado por el potencial latente de discriminación a los extranjeros y las minorías.

17. Probablemente esto explica en gran medida lo que ocurrió en 2013 en las negociaciones de coalición entre la CDU/CSU y el SPD. La CSU, que a veces se muestra escéptica respecto a Europa, presentó una propuesta a favor de los referendos sobre temas continentales, ya que supone que el voto del pueblo se convertirá en una barrera eficaz para evitar la profundización y ampliación de la UE.



antes conservador y hoy populista de derecha. Anna Christmann lo resume convincentemente en su estudio comparativo: «Esto no significa que los Estados con elementos de democracia directa tengan resultados políticos más derechistas y conservadores que aquellos sin democracia directa. Lo que indica, más bien, es que la política de los Estados con democracia directa es más derechista y conservadora de lo que sería sin los elementos de democracia directa» (Christmann 2009: 87).

Esto también ocurre en California, donde el reflejo antiestatal se manifiesta con mucha más fuerza y en cuestiones fiscales a veces adquiere un carácter libertario. Sin embargo, a la hora de tratar asuntos vinculados con las minorías, ese carácter libertario desaparece y deja lugar a rasgos culturalmente conservadores o, incluso, abiertamente hostiles a los grupos afectados. El fenómeno descrito se refleja de manera elocuente en las encuestas a hispanos y homosexuales, que expresan una clara preferencia por los parlamentos como lugares de decisión y rechazan la votación directa de la población (mayoritaria).

#### **2.4 Efectos para la democracia: ¿arriesgar más democracia?**

Los defensores de las consultas populares destacan las posibilidades adicionales de participación que se abren en una comunidad democrática. Sostienen que se trata de una gran ventaja frente a las democracias puramente representativas, en las que los ciudadanos solo son convocados periódicamente a las urnas para elegir a sus mandatarios. Desde un punto de vista teórico, este argumento es inobjetable. Sin embargo, las consultas plebiscitarias no solo complementan los mecanismos representativos de decisión, sino que a menudo los reemplazan y pueden llegar a prevalecer frente a decisiones parlamentarias. Por lo tanto, hay una competencia de legitimación entre ambas formas, que pugnan por obtener una mayor jerarquía democrática. Una idea errónea y teóricamente ingenua consiste en creer que la expresión popular directa de los referendos es per se más democrática que cualquier decisión

adoptada en un esquema representativo-indirecto. Esa postura no tiene en cuenta el extenso debate sobre la democracia deliberativa (Fishkin 1991; Dryzek 2000; etc.) ni los estudios empíricos sobre los procedimientos democráticos dirigidos a construir mayorías y consensos (Lijphart 1999; etc.). Así como casi no se habla del mecanismo social, cultural y políticamente inclusivo que supone la búsqueda de acuerdos y consensos, tampoco se discute el carácter siempre excluyente de los procesos democráticos de mayorías (como las consultas populares).

Este estudio sostiene que los diferentes niveles de participación cumplen un importante papel legitimador, tanto en los procesos de decisión representativos como en los de la democracia directa. Puede ocurrir, por ejemplo, que 25% de la población habilitada para intervenir en un referendo vote contra una ley aprobada por 75% de los representantes parlamentarios, y que estos, a su vez, hayan sido elegidos con 75% de asistencia a las urnas. En tal caso, se derrumbaría el argumento que adjudica una mayor legitimidad a las consultas populares. Del mismo modo, en el marco de los mecanismos de democracia directa, resulta inadecuado el procedimiento correctivo que permite revocar el mandato de aquellos responsables políticos cuyas decisiones no satisfacen a la mayoría de los votantes. El pueblo por sí solo no puede tener esa atribución revocatoria. Y en la mayoría de los países está aún más descartada la opción de revisar las «leyes de referendos». Los impulsores de estas propuestas afirman que las consultas populares directas promueven la identidad de la comunidad democrática, favorecen el seguimiento de las leyes e incluso aumentan la disciplina fiscal. Lo que no queda claro es si el nivel de formación política efectivamente mejora en los países con referendos. Las campañas previas a la votación y los propios procesos de decisión mayoritaria son cualquier cosa menos un momento de deliberación política.

Claus Offe (1992: 132) considera que existe una comunicación más rica y responsable en los parlamentos o, de manera general, en las instancias representativas. En primer lugar, en los órganos parlamentarios rige una «ley del reencuentro»,





que promueve un accionar responsable de los legisladores, aunque sea por motivos racionales egoístas: entre un encuentro y el siguiente, el trato que se recibe es igual al que se ha dado. Dicho mecanismo de responsabilidad no está presente en las consultas populares, que son juegos de una sola oportunidad (*one-shot games*). En segundo lugar, los procesos de decisión parlamentaria permiten negociar, argumentar, deliberar y buscar acuerdos; sobre todo en Alemania, donde el sistema bicameral con frecuentes mayorías contrapuestas obliga a generar compromisos e intercambios dentro de esa Gran Coalición virtual. En las consultas populares no hay acuerdos ni inclusión, solo está el simple «Sí o No». Offe va un paso más allá con sus críticas y dice que estos mecanismos de democracia directa fomentan el «peor yo» de los ciudadanos, porque ni antes ni después de la votación hay obligación alguna de hacer «reivindicaciones discursivas o justificaciones argumentativas» (ibíd.: 87). Todo indica entonces que la falta de justificaciones discursivas y la votación sin responsabilidad empeoran las relaciones democráticas. Los defensores de las consultas populares afirman lo contrario, aunque no aportan elementos teóricos ni empíricos para refutar la tesis de Offe.

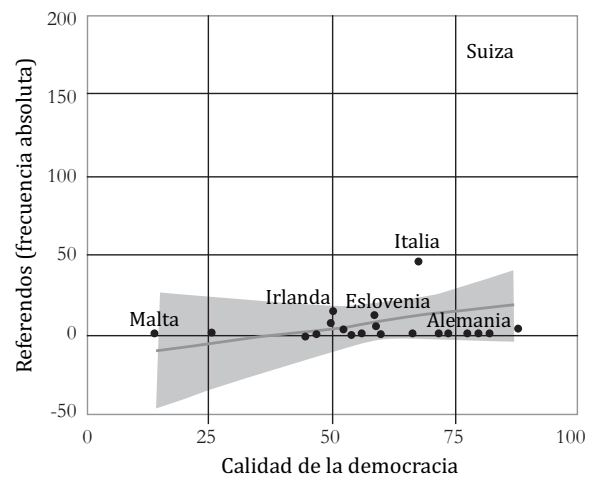
¿Qué relación puede determinarse empíricamente entre la instauración de las consultas populares y la calidad democrática de los sistemas políticos en su totalidad? Wagschal, inclinado más bien a defender los mecanismos directos como institución, llegó recientemente a la conclusión de que las correlaciones positivas entre ambas variables son nulas o, en el mejor de los casos, débiles (2013: 623 y ss.). Sería totalmente imposible sostener con métodos estadísticos serios la afirmación de causalidad según la cual los mecanismos de democracia directa elevan la calidad de una democracia. En nuestro estudio, verificamos una vez más la cuestión y recurrimos para ello a los datos indicados en el «Barómetro de democracia»<sup>18</sup>. La pregunta simplificada es: ¿existe alguna relación entre la frecuencia de las consultas populares y la calidad de los sistemas democráticos nacionales?

El gráfico 5 muestra que hay una débil correlación positiva entre la calidad de la democracia en

los países y la frecuencia de los referendos. La correspondencia no es significativa, como puede observarse en el gráfico. Dicho de manera más sencilla, el análisis de la correlación no arroja ninguna conexión significativa entre la frecuencia de las consultas populares y la calidad de la democracia en un país. De este modo y con diferentes datos, nuestra investigación confirma los resultados del estudio de Wagschal.

Gráfico 3

### Referendos en las 28 mejores democracias (1990-2007)



**Nota:** se muestra la calidad de las 28 mejores democracias (según el «Barómetro de democracia» en el periodo 1990-2007) y la frecuencia de los referendos en esos países.

**Fuente:** elaboración propia, según datos del «Barómetro de democracia» y del Research Centre on Direct Democracy.

La relación entre calidad de democracia y frecuencia de referendos puede representarse de manera simplificada a través de una clasificación de los países. Dinamarca exhibe la más alta calidad; en el último lugar está Malta. Puede observarse que Suiza, que ostenta la máxima cantidad de consultas populares con una gran diferencia sobre el resto, también está bien arriba en el *ranking* de las mejores democracias, donde ocupa la segunda posición. Sin embargo, pese a una muy escasa actividad en materia de referendos, Dinamarca (1), Suecia (3), Noruega (4), Finlandia y

18. <[www.democracybarometer.org](http://www.democracybarometer.org)>.





Bélgica (5) y los Países Bajos (6) son excelentes democracias. Esto evidencia que los sistemas representativos casi puros también permiten alcanzar la mayor calidad de democracia y que la posición en el *ranking* no depende de la existencia y el alcance de las consultas populares. La experiencia empírica indica que no existe una relación significativa (ni positiva, ni negativa) entre la frecuencia de los referendos y la calidad de la democracia o la participación.

## 2.5 Conclusión

A partir de las reflexiones teóricas, la comparación empírica y los diferentes casos estudiados, se puede extraer la siguiente conclusión desde la perspectiva de la economía, la teoría democrática y la política partidaria.

### 2.5.1 Perspectiva económica

Los sectores conservadores creían que las consultas populares podían generar una corriente inflacionaria y una espiral competitiva en el campo social y económico, pero esos temores no se confirmaron. En la práctica, ocurre lo contrario. Los referendos celebrados en Suiza tienden a bajar los impuestos y los gastos. Esto explica en gran medida por qué la economía política (neo)liberal apoya expresamente los mecanismos de democracia directa y sus efectos beneficiosos para la economía de mercado liberal. Desde su punto de vista, las consultas populares limitan la política fiscal expansiva del Estado, reducen el endeudamiento (Kirchgässner) y bajan los impuestos, pero también aumentan la disciplina tributaria (Frey). Los estudios econométricos realizados respaldan esta tesis, sobre todo para Suiza y en parte también para California. Sin embargo, en este último lugar, hubo decisiones incoherentes: se impusieron fuertes trabas recaudatorias y poco después se asumieron compromisos de gastos en el ámbito educativo, lo que provocó una dramática crisis de las finanzas públicas. La Proposición 13 restringió la capacidad de acción en el área presupuestaria y llevó al Estado californiano al borde de la bancarrota. Más allá de esto, puede decirse que el temor conservador sobre la competencia fiscal y social demostró ser infundado.

### 2.5.2 Perspectiva de la teoría democrática

Si se observan las consultas populares desde la perspectiva de la teoría democrática, la realidad derrumba los elevados ideales de quienes defienden los mecanismos directos. Según los análisis estadísticos y socioestructurales, la idea de que el pueblo decide aparece sobre todo como una quimera. Es solo una parte del pueblo la que vota, y esa parte es muy inferior a la que emite su sufragio en las elecciones generales. La diferencia entre los dos «pueblos votantes» aumenta de manera proporcional a la cantidad de consultas: cuanto más frecuentes son las votaciones, más se reduce la participación. Tampoco es cierto que la presencia de consultas populares promueva una mayor asistencia a las urnas. Las dos democracias de referendo *par excellence*, Suiza y California, tienen niveles de participación sumamente bajos si se los compara con los parámetros internacionales. El problema teórico del escaso promedio de votantes en las consultas populares se agudiza aún más por la alta selectividad social que acompaña el proceso. Las capas medias y altas dominan, las bajas se quedan afuera. Esto ocurre en la mayoría de los países y se marca mucho más que en las elecciones generales. La experiencia empírica indica una regla clara: cuanto menor es la participación, mayor es la selectividad social. No es el pueblo el que vota, sino una versión reducida de él.

En Suiza, sin embargo, las consultas populares aumentan el nivel de identificación con la comunidad y ayudan a generar una mayor estabilidad política. En las democracias sólidas, carecen de fundamento los temores conservadores según los cuales los referendos, adoptados también como plebiscitos dentro de este contexto, son «la hora de los demagogos» y juegan un papel desestabilizador<sup>19</sup>.

---

19. En un estudio basado en encuestas a representantes del Consejo Nacional suizo y del Bundestag alemán, Christmann obtuvo interesantes datos. De un país al otro, las opiniones son muy diferentes respecto a las consultas populares: 72% de los consejeros nacionales suizos cree que los referendos promueven la estabilidad política, frente a apenas 8% de los diputados del Bundestag. A partir de su amplia investigación, Christmann (2009: 97) extrae la siguiente conclusión general: «Esto confirma que los diputados del Bundestag están muy mal informados sobre las experiencias prácticas con la democracia directa».



El tema del quórum, en cambio, es problemático. La enorme variedad de quóruns de participación entre los diferentes Estados y dentro de cada uno de ellos muestra que evidentemente los legisladores responden a concepciones democráticas muy disímiles. No existe en estos casos una justificación teórica en términos de legitimación. En realidad, la determinación de cada quórum supone un dilema. Cuando se fija un nivel demasiado alto, las consultas populares con posibilidades de concretarse son pocas y no tienen peso en la formulación real de políticas. Cuando se establece un nivel demasiado bajo, existe el riesgo de caer en una trampa de legitimidad. Por ejemplo, pueden surgir leyes a partir de consultas realizadas con menos de 25% del padrón y, en determinadas circunstancias, apoyadas por apenas 13% de los votantes efectivos. Si un referendo anula leyes aprobadas previamente por la gran mayoría del Parlamento (como en Hamburgo, donde en 2010 se frenó la reforma educativa), cuesta legitimar el procedimiento desde el punto de vista de la teoría democrática. En el caso de la mencionada consulta sobre la reforma educativa, no hay argumento alguno que pueda explicar convincentemente por qué 22,1% de los votos por el «Sí» prevalecieron sobre la decisión adoptada por todos los partidos políticos y respaldada por la ciudadanía de Hamburgo, que había concurrido a las urnas en un 62% para elegir a sus representantes. Esto muestra las trampas de legitimación que tienden a veces los referendos con bajo quórum.

Un quórum bajo favorece el dominio de las minorías bien organizadas. Cuando se restringen derechos minoritarios, las posiciones mayoritarias sostenidas por minorías de activistas (populistas de derecha) pueden llegar a adquirir un carácter tiránico. Desde un punto de vista teórico vinculado a la legitimación, lo más significativo no es el quórum inicial o requerido para la convocatoria, sino un nivel suficiente de participación o aprobación en el referendo, es decir, en la votación final. Si los porcentajes alcanzados quedan muy por debajo de las mayorías representadas en el Parlamento, surge una especial necesidad de legitimación; en tal caso, no basta con argumentar que algunas cuestiones específicas

solo revisten interés para un número limitado de ciudadanos. Lo que no se sabe —o al menos no se debate— es qué papel juegan esas cuestiones en el bien común de una sociedad. Estas reflexiones parecen encontrar una mejor resolución y una mayor deliberación dentro del sistema pluralista de competencia partidaria que a la sombra de pequeños sectores del *demos* que defienden sus propios intereses. El análisis sistemático de los programas de los partidos europeos permitió refutar en varias ocasiones una tesis populista e ignorante, que señala que en las democracias desarrolladas las diferencias programáticas entre los partidos desaparecen o son escasísimas. Un imperativo de la teoría democrática consiste en fijar quóruns convenientemente altos. La observación pragmática referida a la menor cantidad resultante de consultas populares carece de valor en materia de legitimación y puede conducir a una dominación oligárquica de ciudadanos activistas y bien posicionados.

El análisis de los referendos desde una perspectiva político-territorial parece marcar una regla general: cuanto más pequeñas son las comunidades convocadas para la consulta, mayor es el valor agregado de la práctica democrática. Esto ocurre, sobre todo, en el sistema de referendos e iniciativas populares que se desarrollan en el plano comunal y a veces también a escala regional. En el nivel nacional, las cuestiones más complejas vinculadas a la formulación de políticas no parecen adecuadas para una consulta. Su entrelazamiento con otras áreas de alcance federal o supranacional hace casi imposible la comprensión para un ciudadano normalmente informado. Además, actuarían probablemente como una coartada si, por ejemplo, dos referendos nacionales (en Alemania sería inimaginable tener cuatro por año) se opusieran a cientos de leyes aprobadas por el Parlamento. Ante la necesidad de resolver grandes temas constitucionales en el contexto interno y europeo, los referendos nacionales podrían ser muy útiles, aun cuando en medio de la crisis continental sus resultados no siempre serían los deseables. Pero la democracia es precisamente un proceso que opera sin competencia en el plano normativo y no siempre genera las decisiones más inteligentes.



Suiza es un caso particular en muchos aspectos. En el ámbito de las instituciones representativas (Parlamento y gobierno), ha establecido un sistema de consenso sin parangón en el mundo. Dicho sistema puede actuar como contrapeso frente a procesos de decisión de mayoría especial como las consultas populares, y tal vez sea necesario. Suiza también es especial porque mira hacia atrás y ve un aprendizaje institucional ininterrumpido durante más de 150 años. Sin embargo, estos modelos no pueden importarse de manera arbitraria. En otros contextos institucionales, políticos y culturales (incluido el de Alemania), los efectos producidos serían totalmente distintos.

### 2.5.3 Perspectiva de la política partidaria

Muchas veces, los partidos de izquierda impulsan las consultas populares, sobre todo en los lugares donde esos mecanismos muestran una actividad nula o muy escasa. Por lo general, las expectativas teóricas superan a las experiencias empíricas. Más allá de Suiza y California, los conservadores se manifiestan escépticos frente a la idea de extender los referendos al plano nacional, sobre todo en Alemania. Esto puede atribuirse, entre otras cosas, a las erróneas interpretaciones históricas de las «experiencias de Weimar». Distinta es la situación en aquellos países donde se ha establecido un sistema diferenciado de consultas populares. Los casos de Suiza y California resultan interesantes. En el país helvético, todos los partidos importantes respaldan las diversas formas de democracia directa. En los últimos tiempos, sin embargo, el Partido Popular Suizo impulsó fuertemente la iniciativa popular e intentó convertirla en un instrumento para llevar a cabo sus objetivos neoliberales y xenófobos; en parte, esta agrupación populista de derecha tuvo éxito. En California, mientras tanto, el Partido Republicano concentra las corrientes libertarias que promue-

ven los referendos. A grandes rasgos, puede decirse que allí donde las consultas populares están poco desarrolladas, es sobre todo la izquierda la que vota para impulsarlas; y que en los países donde los mecanismos de democracia directa cuentan con una sólida estructura, son los círculos económicos liberales y la derecha política los que encabezan la defensa.

En la teoría, el respaldo de los partidos de izquierda a las consultas populares puede ser coherente<sup>20</sup>; en la realidad política, esa postura resulta paradójica. Porque como ha demostrado reiteradas veces este estudio, no es «el pueblo» el que vota en los referendos, sino la porción más informada y acomodada de la sociedad. Y esos sectores no suelen formar parte del clásico caudal electoral de la izquierda. Los resultados de las consultas son conservadores en las áreas políticas centrales: en asuntos fiscales y sociales, pero muchas veces también en temas culturales sensibles para las minorías, con algunas decisiones que reflejan el resentimiento xenófobo. Dentro del programa de la socialdemocracia, las leyes aprobadas por el Parlamento aparecen más cercanas que los mecanismos de democracia directa. Es un misterio entonces por qué la socialdemocracia sigue apoyando la implantación de referendos nacionales. Una forma de explicarlo es a través del idealismo, la búsqueda del esclarecimiento y la esperanza de lograr una mayor participación. La otra explicación corresponde a la conclusión ya citada del estudio de Christmann (2009: 97): «Esto confirma que los diputados del Bundestag están muy mal informados sobre las experiencias prácticas con la democracia directa». Como tantas otras veces, la verdad está en algún punto intermedio.

---

20. V. tb. otras posiciones provenientes de la «izquierda de las ciencias sociales»: Offe (1992); Iris Marion Young (1997).



## Bibliografía

- Abromeit, Heidrun (2003): «Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente» en Claus Offe (ed.): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Campus, Fráncfort, pp. 95-110.
- Barber, Benjamin R. (1984): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, CA.
- Beck, Ralf-Uwe (2013): *Direkte Demokratie und soziale Exklusion*, Mehr Demokratie e.V., Berlín, mimeo.
- Bowler, Shaun y Todd Donovan (2001): «Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights» en Matthew Mendelsohn y Andrew Parkin (ed.): *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 125-146.
- Budge, Ian y Michael D. McDonald (2006): «Choices Parties Define Policy Alternatives in Representative Elections, 17 Countries 1945–1998» en *Party Politics* vol. 12 Nº 4: pp. 451-466.
- Christmann, Anna (2009): «In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie? Rechte Ängste und linke Hoffnungen in Deutschland im Vergleich zur direktdemokratischen Praxis in der Schweiz» en *Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie* vol. 6, Nomos, Baden-Baden.
- Crouch, Colin (2004): *Post-Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- De Vreese, Claes H. (2007): «Context, Elites, Media and Public Opinion in Referendums: When Campaigns Really Matter» en Claes H. de Vreese (ed.): *The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective*, Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 1-20.
- Decker, Frank (2012): «Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir?» en Tobias Mörschel y Christian Krell (ed.): *Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 175-198.
- Dryzek, John S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford.
- Eisel, Stephan (2013): *Bürgerentscheide ohne Bürgerresonanz*, Bonn, mimeo.
- Feld, Lars P. y Gebhard Kirchgässner (2000): «Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy. A Report on the Swiss Experience» en *European Journal of Political Economy* Nº 16, pp. 287-306.
- Fishkin, James S. (1995): *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona.
- Frey, Bruno (1994): «Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience» en *American Economic Review* vol. 84 Nº 2, pp. 338-348.
- Frey, Bruno (2003): «Direct Democracy for Transition Countries», Working Paper Nº 165, Instituto para la Investigación Empírica en Economía, Universidad de Zúrich.
- Gamble, Barbara (1997): «Putting Civil Rights to a Popular Vote» en *American Journal of Political Science* vol. 41 Nº 1, pp. 245-269.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Fráncfort. [Hay edición en español: *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987].
- Helbling, Marc y Hanspeter Kriesi (2004): «Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung: Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden» en *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* vol. 10 Nº 4, pp. 33-58.
- Held, David (1996): *Models of Democracy*, Polity Press, Oxford. [Hay edición en español: *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 2007].
- Hornig, Eike-Christian (2011): *Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa*, Nomos, Baden-Baden.
- Jung, Sabine (2001): *Die Logik direkter Demokratie*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Katz, Richard S. (ed.) (1987): *Party Governments. European and American Experiences*, De Gruyter, Berlín.
- Kirchgässner, Gebhard, Lars P. Feld y Marcel R. Savioz (1999): *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing & Lichtenhahn / Vahlen, Basilea y Munich.
- Kriesi, Hanspeter (2002): «Individual Opinion Formation in a Direct-Democratic Campaign» en *British Journal of Political Science* vol. 32, pp. 171-191.





- Kriesi, Hanspeter (2007a): «The Participation in Swiss Direct-Democratic Votes» en Claes Holger de Vreese (ed.): *The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective*, Palgrave Macmillan, Basingstoke y Nueva York, pp. 117-141.
- Kriesi, Hanspeter (2007b): «The Role of the Political Elite in Swiss Direct-Democratic Votes» en Zoltán Tibor Pállinger, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer y Theo Schiller (ed.): *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 82-93.
- Lehmann, Pola, Sven Regel y Sara Schlote (2014): «Ungleichheit in der politischen Repräsentation: Ist das untere Drittel schlechter repräsentiert?» en Wolfgang Merkel (ed.): *Steckt die Demokratie in der Krise?*, Springer VS, Wiesbaden, en prensa.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven.
- Linder, Wolf (1999): *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Haupt Verlag, Berna.
- Longchamp, Claude (2002): «Prädispositionen und Kampagnen bei Schweizer Volksabstimmungen» en Theo Schiller y Volker Mittendorf (ed.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, pp. 288- 304.
- Lupia Arthur y Richard Johnston (2001): «Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Public Referendums» en Matthew Mendelsohn y Andrew Parkin (ed.): *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*, MacMillan / St. Martin's, Toronto, pp. 191-210.
- Meier, Christian (2004): *Athen. Ein Neubeginn der Weltgeschichte*, Pantheon, Múnich.
- Merkel, Wolfgang (ed.) (2014): *Steckt die Demokratie in der Krise?*, Springer VS, Wiesbaden, en prensa.
- Merz, Nicolas y Sven Regel (2013): «Die Programmatik der Parteien» en Oskar Niedermayer (ed.): *Handbuch Parteienforschung*, Springer VS, Wiesbaden.
- Obinger, Herbert (1998): *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluß von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaats*, Campus, Fráncfort.
- Offe, Claus (1992): «Wider scheinradikale Gesten. Die Verfassungspolitik auf der Suche nach dem 'Volkswillen'» en Gunter Hofmann y Werner A. Perger (ed.): *Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*, Eichborn, Fráncfort, pp. 126-142.
- Sartori, Giovanni (1992): *Demokratietheorie*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt. [Hay edición en español: *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 2005].
- Scharpf, Fritz W. (1998): «Demokratie in der transnationalen Politik» en Wolfgang Streeck (ed.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Campus, Fráncfort, pp. 151-174.
- Schmidt, Manfred G. (2008): *Demokratietheorien*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Schmitt, Carl (1927): *Volksentscheid und Volksbegehren. Ein Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie*, Walter de Gruyter & Co., Berlín y Leipzig.
- Setälä, Maija y Theo Schiller (ed.) (2012): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Palgrave Macmillan, Houndmills y Basingstoke.
- Steinberg, Rudolf (2013): *Die Repräsentation des Volkes. Menschenbild und demokratisches Regierungssystem*, Nomos, Baden-Baden.
- Tocqueville, Alexis de (1985): *Über die Demokratie in Amerika* [1835], Reclam, Stuttgart. [Hay edición en español: *La democracia en América*, Alianza, Madrid, 2002.
- Trechsel, Alexander H. (1999): «Volksabstimmungen» en Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi y Wolf Linder: *Handbuch der Schweizer Politik. Manuelle de la politique suisse*, Verlag Neue Züricher Zeitung, Zúrich, pp. 557-588.
- Wagschal, Uwe (2007): «Diskurs der Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch?» en Markus Freitag y Uwe Wagschal (ed.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, LIT, Münster y Berlín, pp. 303-329.
- Wagschal, Uwe (2013): «Das direktdemokratische Paradoxon in der empirischen Demokratieforschung» en Klaus Armingeon (ed.): *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 613-627.





Wagschal, Uwe y Herbert Obinger (2000): «Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik» en *Politische Vierteljahreszeitschrift* vol. 41, pp. 466-497.

Weber, Max (1984): «Wahlrecht und Demokratie in Deutschland» [1917] en *Zur Politik im Weltkrieg. Schriften und Reden 1914-1918*, Wolfgang J. Mommsen y Gangolf Hübinger (eds), J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tubinga, pp. 344-396. [Hay edición en español: «Sistema electoral y

democracia en Alemania» en Max Weber: *Escritos políticos*, Folios, México, DF, 1984].

Weßels, Bernhard (2014): «Ungleichheit im Wählen» en Wolfgang Merkel (ed.): *Steckt die Demokratie in der Krise?*, Springer VS, Wiesbaden, en prensa.

Young, Iris Marion (1997): «Deferring Group Representation» en Ian Shapiro y Will Kymlicka (ed.): *Ethnicity and Group Rights*, NYUP, Nueva York, pp. 349-347.



## **Autor**

### **Wolfgang Merkel**

es profesor de Ciencias Políticas en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Humboldt de Berlín y director del departamento “Democracia: estructuras, características y desafíos” en el Centro de Investigación de Ciencias Sociales de Berlín (WZB).

## **Responsable**

Nueva Sociedad | Fundación Friedrich Ebert  
Defensa 1111, 1° A | C1065AAU  
Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Claudia Detsch

Directora

[cdetsch@nuso.org](mailto:cdetsch@nuso.org)

Tel./Fax: +5411 4361-4108 / 4361-4871

[www.nuso.org](http://www.nuso.org)

## **Nueva Sociedad**

Revista latinoamericana de ciencias sociales abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social en América Latina y el Caribe. Se publica en forma bimestral desde 1972 y actualmente tiene sede en Buenos Aires, Argentina. NUEVA SOCIEDAD es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert.

Traducción: Alejandra Obermeier y  
Mariano Grynszpan

Se prohíbe el uso comercial de los medios publicados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) sin un consentimiento escrito de la FES.

Esta publicación se imprime en papel procedente de explotaciones forestales sostenibles.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.