

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

Democracia Directa

hechos y argumentos
sobre la introducción
de la iniciativa y el
referéndum

Con una contribución de Juan Carlos Madroñal

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer

Democracia Directa

**hechos y argumentos sobre la introducción
de la iniciativa y el referéndum**

Con una contribución de Juan Carlos Madroñal

Democracy International

Brussels 2008

www.democracy-international.org

Jos Verhulst & Arjen Nijeboer: „Democracia Directa: hechos y argumentos sobre la introducción de la iniciativa y el referéndum» Con una contribución de Juan Carlos Madroñal.

Bruselas: Democracy International, 2008

Traducción: Juan Carlos Madroñal

Corrección: María Jesús García Gasalla

DISEÑO: Stephan Arnold, Arnold Design

Una publicación de Democracy International en cooperación con Más Democracia (España)

www.democracy-international.org

www.masdemocracia.org

ISBN 9789078820079

El copyright de esta publicación está regulado por una licencia Creative Commons »Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.5». Eres libre de copiar y distribuir este trabajo bajo las siguientes condiciones:

- Atribución: Debes atribuir este trabajo de la forma especificada por el autor.
- No comercial: No puedes usar este trabajo por motivos comerciales
- No a trabajos derivados: No puedes alterar, transformar o extender este trabajo

Para cualquier re-utilización o distribución de este trabajo, debes dejar claro los términos de esta licencia. Cualquiera de estas condiciones pueden ser eliminadas si obtienen el permiso del propietario del copyright.

Más información: www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5

Agradecimientos

Queremos agradecer nuestro más profundo agradecimiento a las siguientes personas e instituciones por su contribución a la creación de este libro. Heiko Dittmer (Antwerp) y Bert Penninckx (Pellenberg) por su apoyo a este proyecto. Michael Efler (Berlin), Matthias Leimeister (Berlin), Michael Macpherson (Berlin), y Frank Rehmet (Hamburg) por su ayuda en la investigación. Gerald Häfner (Munich), Paul Carline (Edinburgh), Michaël Bauwens (Antwerp) y Juan Carlos Madroñal (Madrid) respectivamente, por su contribución de artículos a las ediciones en alemán, inglés, holandés y español. Stephan Arnold (Halle) por su diseño. Bruno Kaufmann (Falun) por las oportunidades que ha proporcionado para presentar este libro en las conferencias organizadas por el Initiative & Referendum Institute Europe, del cual es director, por toda Europa. Teresa Aizpún y Benito Caetano Guerrero por su apoyo a la edición española de este libro.

Un agradecimiento especial es debido a Aimee Lind Adamiak (Ås), Blaž Babič (Ljubljana), Thomas Benedikter (Bolzano), David Calderhead (Amsterdam), Nicolas E. Fischer (Copenhague), Amalie Foss (Copenhague), Louise C. Larsen (Copenhague), Mira Hettesova (London), Daniel Kmieciak (Lille), Andreas Linke (Berlin), Juan Carlos Madroñal (Madrid), Magdalena Musial-Karg (Poznan) y Lilia Zaharieva (Achen) por su trabajo de traducción, y a Paul Carline (Edinburgh), María Jesus Garcia (Madrid), Ronald Pabst (Cologne) y Bartek Wisnewski (Warsaw) por su trabajo de corrección de pruebas.

Gracias adicionales a todas las personas y organizaciones en Europa que han contribuido a la distribución de esta publicación.

Finalmente, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a todas aquellas personas cuyas donaciones han hecho esta publicación posible.

Antwerp y Amsterdam, Junio 2008
Jos Verhulst en Arjen Nijeboer

Contenidos

Agradecimientos	5
1. El poder oculto de la democracia	7
2. ¿qué es la democracia?	12
3. Federalismo, subsidiaridad y capital social	23
4. La persona democrática	35
5. Lecciones de la democracia directa en la práctica.	46
6. Posibles objeciones a la democracia directa	67
7. Democracia directa en España.	81
Bibliografía.	96
Sobre los autores	101
Sobre los editores de esta obra	102

1. El poder oculto de la democracia

El siglo XX no se recordará en la historia como el siglo de las tecnologías de la información, de los viajes espaciales o de la energía nuclear. No será recordado como el siglo del Fascismo, del Comunismo o del Capitalismo. Ni como el siglo de las dos guerras mundiales.

El siglo XX será recordado como el siglo de la democracia.

Durante el siglo veinte, por primera vez en la historia, la democracia se ha convertido en un estándar global. Debemos precisar que ese estándar no ha sido realmente alcanzado en ningún sitio, y que la democracia es continuamente atacada en todas partes. Sin embargo, con unas pocas y notables excepciones como Arabia Saudí y Bhutan, todos los regímenes del planeta apelan a su legitimidad democrática. Y hacen eso porque saben que la democracia se ha convertido en el sistema político estándar para la población mundial. Esto es un hecho revolucionario.

En el siglo diecinueve, el sufragio universal se encontraba en su infancia. El sistema universal de voto apareció primero en los Estados Unidos de América, pero hasta mediados del siglo diecinueve estuvo generalmente restringido a hombres blancos que poseían propiedades. Sólo en 1870, tras la Guerra Civil, los afroamericanos obtuvieron el derecho constitucional de voto. Las mujeres americanas tuvieron que esperar hasta 1920. Incidentalmente, los derechos de voto para las mujeres fueron primero introducidos en algunos estados vía referéndum. Parcialmente como resultado de esto, la presión sobre la política a nivel nacional fue tan fuerte que en 1920 los Estados Unidos fueron forzados a cambiar e introducir los derechos de voto femenino (ver el capítulo 5). En el Reino Unido, los trabajadores se rebelaron y lucharon durante varias décadas hasta que a finales del siglo diecinueve se les concedió el derecho al voto. Hasta 1928 esta situación no fue revisada para incluir a todas las mujeres mayores de 21 años, e incluso esto fue ridiculizado como el «voto de los faldones». En Sudáfrica, también, se predijeron desastres en caso de que el sufragio universal fuera implantado. Retrospectivamente, estas objeciones a garantizar el derecho al voto de los trabajadores, las mujeres y los ciudadanos de otras razas parecen huecas y patéticas.

Hay un poder oculto en la democracia. En la historia reciente, muchos regímenes democráticos resistieron sistemas dictatoriales aparentemente más poderosos. En última instancia, las sociedades más democráticas parecieron ser más vitales siempre.

Dos fuentes de poder

La democracia obtiene su superioridad de dos fuentes:

Primero, un régimen democrático es legítimo. En una democracia real la forma del régimen es, por definición, la deseada por el pueblo. Es lógico que tal régimen goce de un apoyo interno superior al de un dictador.

Y segundo, una democracia es más productiva. En un régimen autoritario, las ideas de la mayoría de los ciudadanos tienen pocas oportunidades de influir en la toma de decisiones. En una democracia hay una base más amplia de ideas.

Además, la selección de nuevas ideas es más eficiente en una democracia. La democracia no es otra cosa que el procesado social de las ideas individuales. Las nuevas ideas siempre se originan en los individuos, porque sólo los individuos pueden pensar. Pero las ideas individuales deben ser consideradas, valoradas frente a otras y adaptadas a las condiciones de la sociedad. La gente necesita a los demás para corregir los errores en las ideas de cada uno. El corazón de la democracia es este proceso de formación social de las percepciones, en el cual la idea o proposición de una única persona, a menudo ya aceptada por un grupo (partido, grupo de presión, activistas), es considerada con sus pros y sus contras por la sociedad como un todo. Este proceso de formación de la percepción nos lleva a una elección. Y esa elección siempre debe ser examinada en un contexto histórico, la minoría de hoy puede ser la mayoría de mañana. Las decisiones reales en relación con el flujo de formación de imágenes son como los golpes del tímpano durante una gran sinfonía.

En el medio plazo, las decisiones democráticas serán socialmente superiores a las decisiones dictatoriales. Los objetivos moralmente dudosos, que no sirven al interés común, por su naturaleza buscarán su camino a través de canales ocultos a la luz del sol, de la toma democrática de decisiones. Bajo condiciones democráticas las mejores ideas serán filtradas, por así decir, porque somos mejores encontrando los defectos en las ideas de los demás que en las propias. El proceso de selección que ocurre a lo largo del camino de la democracia puede introducir en la sociedad lo que es beneficioso para ella. Esto no significa que la presencia de instrumentos democráticos necesariamente garantiza la calidad de las iniciativas morales de los miembros individuales de la sociedad. Podemos sólo confiar en que esas iniciativas emergerán. Pero esto implica que valiosas aspiraciones morales no pueden ser alcanzadas sin democracia. Aunque la política puede crear instrumentos democráticos que permiten liberar a el potencial moral dormido en los individuos y ponerlo a trabajar en beneficio de la sociedad.

Desarrollando la democracia

La democracia nunca está completa. El crecimiento de la democracia debería ser visto como un proceso orgánico. La democracia no puede parar de profundizarse y desarrollarse, de la misma forma que una persona no puede parar de respirar. Un sistema democrático que permanece estático y sin cambios degenerará y se convertirá en uno antidemocrático. Los problemas actuales de la sociedad están causados precisamente por un proceso similar de osificación. Debemos encarar el hecho de que la democracia en nuestros países se encuentra en tiempos difíciles.

La actual democracia, puramente representativa, es de hecho la respuesta a las aspiraciones de hace más de un siglo. Este sistema era bueno para aquellos tiempos, porque la mayoría de la gente era capaz de encontrar sus opiniones e ideales políticos reflejados en un pequeño número de claras creencias humanas y sociales, que estaban encarnadas y representadas por grupos democristianos, socialistas o liberales, por ejemplo. Ese tiempo pasó hace mucho. Las ideas y juicios de la gente se han convertido en algo mucho más individualizado.

La forma democrática apropiada es un sistema parlamentario complementado con la iniciativa ciudadana y el referéndum obligatorio (la democracia directa), porque sólo ese sistema puede proporcionar un enlace directo entre los individuos y los órganos legislativos y ejecutivos. Cuanto mayor sea el grado en que los ciudadanos se inclinan a juicios y opiniones personales, y los partidos políticos pierden su monopolio como puntos de encuentro ideológico, mayor será la demanda por herramientas de toma de decisión directa.

En realidad, la mayoría de la gente en los países de occidente quiere introducir el referéndum (ver 1-1). Sólo este hecho debería ser decisivo para su implantación. Democracia significa, literalmente, «gobierno por el pueblo», o de acuerdo al diccionario de la R.A.E. «predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado». El primer paso hacia un gobierno que sea realmente por el pueblo implica necesariamente un pueblo capaz de determinar por sí mismo cómo este gobierno por el pueblo es diseñado y puesto en práctica.

De todas formas, vemos cómo políticos prominentes hablan en contra de los referendos (ver 1-2). Es impactante comprobar cómo cuanto mayor es el poder efectivo que poseen estos políticos, mayor es también el vigor con el que hablan contra el referéndum (ver 1-3). Para ello, tienden a adoptar los mismos argumentos que se utilizaron en su día para luchar contra los derechos políticos de los trabajadores y las mujeres. Se puede mostrar fácilmente que estos argumentos tienen muy poco mérito. En el capítulo 6 examinaremos con más atención los principales argumentos en contra de la democracia directa.

De hecho, basta un vistazo a la democracia directa en la práctica para ver que esas objeciones no tienen base. Un ejemplo muy interesante --aunque no perfecto-- de democracia directa ha existido durante más de un siglo en Suiza (ver el capítulo 5). Los suizos pueden tomar la iniciativa legislativa en todos los niveles de gobierno. En ciertos casos, los ciudadanos usan este sistema para oponerse directamente a las preferencias de la élite política y económica. En referendos sobre reformas constitucionales y transferencia de soberanía a organizaciones internacionales, que son obligatorios en Suiza, los votantes rechazan un cuarto de las propuestas del parlamento; cuando un grupo de ciudadanos recoge firmas para forzar un referéndum sobre leyes ordinarias, la mitad de las propuestas legislativas son rechazadas. Pero la gente no ha usado sus derechos democráticos para convertir Suiza en un estado inhumano o autoritario. No hay pena de muerte en Suiza y los derechos humanos no están amenazados en este país. Además, los ciudadanos suizos no tienen planes para renunciar a su, claramente superior, sistema democrático. (La prevención del pueblo suizo contra la Unión Europea está también asociada con el carácter poco democrático de la mayoría de las instituciones de la Unión)

Pero la democracia directa no debe ser idealizada. No proporciona soluciones por sí misma. La democracia directa hace disponibles, sin embargo, los mecanismos esenciales para crear soluciones útiles y duraderas a los problemas modernos. La introducción de la democracia directa no debería suceder en un clima de euforia inmediata, sino con un espíritu de espera consciente y activa.

Además, no deberíamos subestimar el impacto vigorizante que resultaría de forma inmediata de una elección radical de restaurar y profundizar la democracia. La apuesta por profundizar la democracia es además una apuesta por el derecho de los otros a tener una voz. Es una declaración de fe en la capacidad y fuerza moral latente en nuestros conciudadanos.

En nuestras sociedades, que están envenenadas por la desconfianza mutua, no hay casi nada más que pueda producir un efecto tan saludable. El compromiso de profundizar la democracia es por definición un compromiso con las otras personas, con su libertad de expresión y su dignidad intrínseca. La gente que está sólo interesada en conseguir sus propios objetivos no tiene nada que ganar de la democracia. Harían mejor en dedicar sus energías a proclamar y propagar su punto de vista individual. Los demócratas reales están interesados en los puntos de vista individuales de los otros, porque saben que la gente se necesita entre sí para incubar y afilar sus ideas e intuiciones, para mejorarlas y elaborarlas. Este proceso social de formación de opiniones constituye el núcleo real de la vida democrática. Cuanto más cerca se pone la gente en contacto entre sí a través de alguna clase de federalismo, más fácil y efectivamente pueden emerger las percepciones compartidas (la relación entre el federalismo y la democracia directa es discutida con más detalle en el capítulo 3) la democracia directa y el federalismo se refuerzan entre sí. Juntos forman una «democracia fuerte» o «democracia integrada».

«Nuestra democracia no tiene sentido»

Nos encontramos actualmente muy lejos de tal democracia integrada. La toma de decisiones políticas tiene lugar generalmente lejos de la influencia e incluso del conocimiento de los ciudadanos. Esto aplica a casi todos los estados europeos.

Hans Herbert von Arnim es profesor de derecho público y teoría constitucional en la Universidad de Speyer, en Alemania. Ha escrito varios libros sobre la democracia y la política y ha adquirido gran reputación por exponer la a menudo sórdida realidad que se esconde tras la «cara amable de la democracia». En su libro «Das System» (El sistema, subtítulo: «Las Maquinaciones del Poder»), publicado en 2001, levantó la tapa del sistema político alemán: «Si democracia representativa significa gobierno por el pueblo y para el pueblo (Abraham Lincoln), rápidamente nos damos cuenta de que, en realidad, no todo va bien en lo que se supone que es el sistema más liberal, democrático y social que ha existido nunca en Alemania. El estado y la política se encuentran en tal estado que sólo los optimistas profesionales o los hipócritas pueden decir que son resultado de la voluntad de la gente. Todo alemán tiene la libertad de obedecer leyes a las cuales nunca ha dado su aprobación, puede admirar la majestad de una constitución a la cual nunca ha otorgado legitimidad, es libre para honrar a políticos que ningún ciudadano ha elegido nunca, y para financiarlos generosamente – con sus impuestos, acerca de cuyo uso nunca ha sido consultado». Los partidos políticos que toman decisiones en este sistema se han convertido en instituciones monolíticas, de acuerdo a Von Arnim. La identificación política y la satisfacción de necesidades, que en una democracia deberían dirigirse de abajo a arriba – desde la gente al parlamento – esta completamente en las manos de los líderes de los partidos. Von Arnim también acusa al sistema de financiación de los partidos, en el cual los políticos pueden determinar personalmente que parte de los impuestos se dedicará a financiar sus partidos – asociaciones privadas como otras, al fin y al cabo. De acuerdo a Von Arnim, no es sorprendente que los políticos continúen ignorando el creciente clamor por la reforma del sistema político, porque de otra manera socavarían sus muy confortables puestos en el poder.

En Gran Bretaña, el Power Inquiry, un comité fundado por organizaciones sociales y que incluye tanto políticos como ciudadanos, condujo una investigación de larga escala sobre el estado de la democracia británica, y especialmente sobre

las razones por las cuales tantos ciudadanos parecían estar dando la espalda a la política. Celebraron reUniones en todo el país, a las cuales invitaron a los ciudadanos para aportar sus opiniones, y publicaron el informe «Poder para el Pueblo», donde se podía leer: «el principal factor que se muestra a través de todas las líneas de nuestra investigación es la muy extendida sensación entre los ciudadanos de que sus opiniones e intereses no se están teniendo suficientemente en cuenta en el proceso de toma de decisiones políticas. La profundidad y extensión de esta percepción entre el pueblo británico no puede ser minusvalorada. Muchas, si no todas, del resto de explicaciones presentadas aquí pueden también ser entendidas como variaciones sobre el mismo tema de la débil influencia ciudadana. (...) Esta opinión es mencionada y enfatizada en las muchas comunicaciones recibidas por el Inquiry de los ciudadanos.» (Power Inquiry, 2006, p. 72).

En 1992, el profesor De Wachter describió cuidadosamente los procesos de toma de decisiones políticas en Bélgica. Sus conclusiones fueron que «en Bélgica, el desarrollo de las instituciones democráticas formales está atrofiado. Diseños más actualizados que permitan a los ciudadanos tener un impacto real en la toma de decisiones son o bien rechazados o bien convertidos en algo que impide tomar todo tipo de decisiones», (pagina 71), «Los ciudadanos o votantes son jugadores débiles en la compleja y densa red social de las decisiones políticas en sus países. No disponen de medios decisivos para acceder a los niveles más altos de la jerarquía de poder y de toma de decisiones. Todo es decidido por estos niveles de una manera extremadamente elitista. Para la gente que esté abierta a ideas de legitimación democrática, esta conclusión es tanto una decepción como una abdicación» (pagina 71)

En el año 2002, el periodista holandés Gerard van Westeroo entrevistó al profesor Daudt, un famoso científico político. Daudt es visto como el Néstor de la ciencia política holandesa; una generación completa de científicos políticos de la posguerra fue educada por él. El profesor Daudt rechazó la proposición de que Holanda era una democracia, razonándolo como sigue. Ciertamente, dijo Daudt, los derechos fundamentales son respetados, pero «no usemos clichés para disfrazar algo de lo que no es: una democracia con representantes del pueblo. (...) Nuestra democracia es un sinsentido». Debido a que van Westeroo quería conocer lo que pensaban los colegas de Daudt acerca de su punto de vista, hizo un viaje alrededor de Holanda, visitando docenas de especialistas en administración social y científicos políticos. La opinión de Daudt fue confirmada en todas partes. En Tilburg, el profesor Frissen declaró: «en Holanda, estamos gobernados por una élite arrogante, que no tiene nada que ver con la democracia en el sentido democrático directo de la palabra». En Groninger, el profesor Ankersmit dijo «La política en Holanda ha sido conducida a un precipicio. La democracia en sí no puede encontrarse ya ahí». El profesor Tromp de Ámsterdam: «La política en Holanda se está dirigiendo a un callejón sin salida. Se está preparando una crisis que no puede ser evitada. Los partidos políticos no son nada más que redes de personas que se conocen y apoyan entre sí». Profesor De Beus en Ámsterdam: «La legitimación de la democracia holandesa es una forma a gran escala de autoengaño y fraude». Profesor Tops desde Tilburgo: «El animal político en Holanda está domesticado y domado». Director Voerman del Documentation Centre for Dutch Political Parties: «El parlamento se ha convertido en nada más que una máquina estampadora de sellos». Y de acuerdo con el científico político Baakman de Maasricht: «Nuestro engaño es que pensamos que todo lo que se llama democracia debe funcionar como una democracia» (Van Westeroo, 2002)

Pérdida de confianza

La población de la mayoría de los estados europeos se ha dado cuenta de que la toma de decisiones se desarrolla poco democráticamente y ha perdido por completo su confianza en la naturaleza democrática de las instituciones. En Alemania, investigaciones desarrolladas por TNS Emnid, encargada por la revista Reader's Digest mostraron que la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos ha disminuido del 41% al 17% en los diez años transcurridos entre 1995 y 2005. La confianza en el parlamento disminuyó durante el mismo periodo desde el 58% al 34%, y la confianza en el gobierno desde el 53% al 26%. «Bajo la superficie, se esta preparando una gran tormenta» comento el científico político Kart-Rudolf Korte. «Esto es mucho más que la tradicional perdida de interés en la política y los partidos políticos. La gente ahora desprecia a sus representantes oficiales» (Reader's Digest Online, 10 de agosto del 2005). De acuerdo a una encuesta Gallup, el 76% de los alemanes consideran a sus políticos deshonestos (Die Zeit, 4 de agosto del 2005).

Una encuesta de SOFRES en 2003 mostró que el 90% de los franceses creen que no ejercen absolutamente ninguna influencia en la toma de decisiones políticas a nivel nacional; el 76% también cree ésto sobre la política local (Lire la politique, 12 marzo 2003). El sociólogo belga Elchardus preguntó a los belgas sobre sus opiniones sobre la democracia en 1999. Lo resumió de esta forma: «una larga mayoría de los votantes tiene la impresión de que su opinión y su voz no se filtra a través de los políticos en las políticas implementadas (...). El 58% de aquellos cuestionados tenían la impresión de que los políticos, una vez elegidos, <creen que son demasiado buenos para alguien como yo>. Todo esto conduce a más de un cuarto del electorado haciendo publica su desconfianza: <de hecho, no hay ni un sólo político en el que me atreviera a confiar>. sólo entre el 15 al 23% de la gente preguntada estuvo de acuerdo con sentencias positivas sobre los políticos y la representación. No sería una exageración decir que entre la mitad a tres cuartos del electorado se siente impotente» (Elchardus, 1999, p. 36)

Encuestas realizadas en el 2004 por Maurice de Hond en Holanda muestran que la mayoría de los holandeses tienen poca fe en el contenido democrático de su estado. El 70% no estaba de acuerdo con la sentencia «los políticos escuchan ahora más que hace cinco años». El 51% estuvo en desacuerdo con la frase «en Holanda el votante juega un papel importante en el funcionamiento del gobierno nacional»; el 47% estuvo de acuerdo con esto ultimo. El 55% estuvo en desacuerdo con la frase «Holanda es una democracia», mientras que sólo el 39% estuvo de acuerdo. Otra encuesta de De Hond en agosto del 2005 se enfocó en la corrupción. Los holandeses creen que como media el 12% de los miembros del parlamento y del gobierno están corrompidos, y lo mismo el 18% de los políticos municipales o provinciales. Acerca de los funcionarios estatales, los holandeses piensan que el 17% están corrompidos, comparado con el 18% de los funcionarios locales y provinciales. Además, un cuarto de aquellos preguntados admitieron tener experiencia personal con casos de corrupción entre políticos o, a través de conocidos, tener conocimiento de casos específicos (www.peil.nl).

En el año 2002, Gallup organizo una encuesta gigantesca sobre el grado de confianza de los cuestionados sobre 17 instituciones sociales, desde el ejército y los sindicatos al parlamento y las multinacionales. Esto obligó a preguntar a 36.000 personas en 47 países. De todas las instituciones, los parlamentos parecían disfrutar de la más baja confianza: una media del 51% de los entrevistados tenían poca o ninguna confianza, mientras que sólo el 38% tenía un nivel moderado a alto de confianza (De

Witte Werf, primavera 2003, p. 11). En el 2004, la organización de vigilancia sobre la corrupción internacional, Transparencia Internacional, organizó una encuesta similar en 62 países, en la cual no menos de 50.000 personas fueron entrevistadas sobre qué cuerpos sociales consideraban más honestos y más corruptos; en 36 de los 62 países los partidos políticos fueron

considerados los más corruptos, con los parlamentos en segundo lugar (Rotterdams Dagblad, 10 diciembre 2004).

No deberíamos pensar, sin embargo, que este tenebroso proceso de pérdida de confianza puede continuar para siempre. Un gobierno que ha perdido la confianza de la mayoría de los ciudadanos ha perdido de facto su legitimidad.

1-1: ¿la gente quiere democracia directa?

Si. Difícilmente se encuentra un país occidental en el cual no haya una (normalmente fuerte) mayoría de la gente que desea democracia directa.

El 1995, la encuesta sobre el «estado de la nación» mostró que el 77% de los británicos creían que debería introducirse un sistema «... tal que ciertas decisiones sean sometidas a la decisión popular a través de un referéndum» (Prospect Magazine, Octubre 1998). De acuerdo a una encuesta publicada por The Sun (15 marzo 2003), el 84% de los británicos querían un referéndum sobre la Constitución Europea. A la vez, una encuesta aparecida en el Daily Telegraph mostraba que el 83% e los británicos querían resolver cuestiones de soberanía por medio de referendos nacionales, sólo el 13% creía que éste era el trabajo del gobierno. The Guardian (29 febrero 2000) publicó una encuesta de acuerdo a la cual el 69% de los británicos querían un referéndum sobre el nuevo sistema electoral propuesto por el primer ministro Blair. Ésto muestra claramente que los británicos quieren tener la última palabra sobre la organización de su sistema político. En Alemania, más de 4 de cada 5 ciudadanos desean que el referéndum iniciado por los ciudadanos sea introducido a nivel federal. De una encuesta Emnid del 2005, queda claro que el 85% de los alemanes mantenía esa opinión (Reader's Digest, 10 agosto 2005), encontrándose cifras comparables en docenas de otras encuestas. En el 2004, Emnid también preguntó a los alemanes si querían un referéndum sobre la Constitución Europea; el 79% contestaron afirmativamente. Encuestas previas habían mostrado que la preferencia alemana por la democracia directa se extendía a todos los partidos: de los votantes del SPD, el 77% estaban a favor, 68% de votantes de la CDU, 75% de los votantes del FDP, 69% de los votantes de Los Verdes; 75% de los votantes del PDS (Zeitschrift für Direkte Demokratie 51, 2001, p.7).

De acuerdo a una encuesta SOFRES, el 82% de los franceses están a favor del referéndum iniciado por los ciudadanos; el 15% están en contra (Lire la politique, 12 marzo 2003).

En Holanda, de acuerdo a una encuesta SCP del 2002, el 81% de los votantes apoyaban la introducción del referéndum. En 1997, una encuesta SCP mostraba que había una gran mayoría a favor de la democracia directa en los cuatro mayores partidos políticos: 70% de los votantes democristianos de la CDA, 81% de los laboristas del PvdA, 83% de los liberales de derecha del VVD y 86% de los liberales de izquierda de D66 (Kaufmann and Waters, 2004, p. 131). De acuerdo a una encuesta NIPO de abril de 1998, el 73% de los votantes quería un referéndum sobre la introducción del euro, y una encuesta en septiembre del 2003 mostraba que el 80% quería un referéndum sobre la Constitución Europea (que se celebró finalmente en el año 2005). (Nijeboer, 2005). Además, los holandeses esperan mucho de la democracia. La Nationaal Vrijheidsonderzoek (encuesta nacional sobre la libertad) del 2004 mostraba que la «promoción de

la democracia» era la respuesta más a menudo seleccionada (por el 68%) a la pregunta «¿Qué, de acuerdo con usted, es particularmente necesario para la paz mundial?». Gallup encuestó a los europeos a mediados del 2003 sobre la oportunidad de un referéndum sobre la constitución Europea. El 83% de ellos consideraron tal referéndum como «indispensable» o «útil pero no indispensable» sólo el 12% pensaba que el referéndum era «inútil». El porcentaje a favor era incluso más alto entre la gente joven y los que disponían de educación superior (Witte Werf, otoño 2003, p. 15).

La mayoría de la población de los Estados Unidos quiere también democracia directa. Entre 1999 y el 2000, se desarrolló allí la encuesta más amplia sobre democracia directa de la historia. En los 50 estados, se halló que había al menos un 30% más de gente a favor de la democracia directa que en contra; la media para el total de los Estados Unidos era del 67,8% a favor y el 13,2% en contra. De hecho, cuantos más referendos habían tenido lugar en un estado en los cuatro años anteriores a la encuesta, mayor era el número de personas a favor de la democracia directa. En los estados con pocos o ningún referendos, una media del 61% estaba a favor; en estados con un número medio de referendos, el 68% estaba a favor; y en los estados con más de 15 referendos había una proporción del 72% de apoyo. «las encuestas de 1999-2000 demuestran de forma concluyente que la experiencia de votar en iniciativas y referendos en realidad aumenta el grado de apoyo a estos procesos» comenta Waters (2003, p. 477). Hubo también una encuesta sobre la necesidad de un referéndum a nivel federal (los Estados Unidos son, paradójicamente, uno de los pocos países el mundo que nunca han celebrado un referéndum nacional, aunque la democracia directa esta extendida en los niveles estatal y local). En esta encuesta, el 57% estaban a favor y el 20,9% en contra.

1-2: ¿la élite política quiere democracia directa?

No. De las encuestas de opinión desarrolladas entre políticos, queda generalmente claro que una mayoría se opone a de la democracia directa.

En Dinamarca, los miembros del parlamento nacional fueron preguntados sobre su opinión acerca de la frase «debería haber más referendos en Dinamarca». Una gran mayoría de los miembros del parlamento estaban en contra. En tres partidos – los social demócratas, los liberales de izquierda y los centristas democráticos – hubo incluso un 100% de oposición; además, el 96% de los liberales de derechas y el 58% de los conservadores estaban en contra. sólo una (gran) mayoría de los socialistas y del Danish People's Party estaba a favor (Jyllands Posten, 30 diciembre 1998).

En 1993 el científico político Tops condujo una encuesta de opinión en Holanda entre concejales municipales. Menos de un cuarto estaba a favor de la introducción de referen-

dos vinculantes (NG Magazine, 31 diciembre 1993). Una encuesta de opinión desarrollada por la Universidad de Leiden halló que el 36% de todos los concejales estaban a favor de introducir el referéndum opcional, y el 52% estaban en contra. Los concejales del VVD (liberales de derechas) y la CDA (demócrata cristianos) estaban incluso en un 70% en contra. sólo Izquierda Verde (ecologistas) y D66 (liberales de izquierda) mostraron una mayoría de miembros a favor del referéndum opcional (Binnenlands Bestuur, 18 febrero 1994). En Bélgica el Instituut voor Plaatselijke Socialistische Actie condujo una encuesta de opinión entre los políticos socialdemócratas sobre el referéndum municipal. sólo el 16% de los consultados apoyaban incondicionalmente el referéndum vinculante (De Morgen, 31 enero 1998).

Investigaciones realizadas por Kaina (2002) proporcionan una visión interesante sobre las dinámicas de apoyo a la democracia directa en la élite. Examinó la voluntad de varias élites en Alemania para introducir democracia directa. Los dividió en una élite política, una élite sindicalista y una élite de empresarios, entre otras. De la élite total, el 50% expresó un «alto» o «muy alto» grado de apoyo por la democracia directa (entre el público general es considerablemente mayor, del 84%). Hay grandes diferencias entre las distintas élites, sin embargo. En la élite sindicalista el 86% mostró un nivel de apoyo «alto» o «muy alto», pero en la élite de empresarios el nivel de apoyo era sólo del 36%. Entre la élite política vemos un paisaje de extremos. En los pos-comunistas del PDS y Los Verdes, el apoyo «alto» o «muy alto» era nada menos que del 100%; con los socialdemócratas del SPD era del 95%, con los liberales del FDP era del 78%, pero en la CDU/CSU era sólo del 34%. (De hecho, una mayoría del parlamento alemán ha aprobado ya una reforma de la constitución que introduce un aceptable sistema de democracia directa; desafortunadamente, es necesaria una mayoría de dos tercios y ha sido bloqueada por los políticos de la CDU). Si miramos a los votantes, sin embargo, todos los partidos sin excepción muestran un apoyo mayoritario por la democracia directa. La conclusión: los políticos de la CDU no representan a la gente en este punto, y ni siquiera a sus propios votantes, pero parece ajustarse al detalle a los deseos de la élite de los negocios.

1-3: Poder político y democracia directa

Lo que los políticos piensan sobre si los referendos son deseables está muy relacionado con su propia cercanía al poder político. Cuanto más poder han alcanzado dentro de un sistema representativo, más parecen oponerse a la democracia directa. Podemos observar algunos ejemplos.

En Suecia sólo se han celebrado cinco referendos durante el siglo veinte. Las posiciones de los partidos políticos más importantes de Suecia -- el Partido Socialista y el Partido Conservador -- han variado dependiendo de si se encontraban en el poder en ese momento. Antes de la segunda guerra mundial, el Partido Conservador estaba estrictamente en contra del referéndum. Tras la guerra, cuando el partido pasó décadas en la oposición, se convirtió en un partidario del referéndum. Con el Partido Socialista ocurrió de forma exactamente opuesta, comenzando a rechazar el referéndum desde el momento en que alcanzaron una mayoría absoluta en el «Rikstag» sueco. Ruin (1996, p. 173) lo resume como sigue: «Los partidos que se encuentran en la oposición u ocupan una posición subordinada tienen tendencia a defender el referén-

dum. Los partidos que están en el gobierno o gozan de una posición ejecutiva tienden a mostrar una actitud contraria».

En Baden-Wurtemberg (Alemania), los Cristiano Demócratas (CDU) se encontraron en la oposición después de la Segunda guerra mundial. Cuando la Constitución Federal alemana estaba siendo redactada en 1952-1953, la CDU pidió la introducción del referéndum. La mayoría gobernante en ese momento, en la cual el socialista SPD era el socio más importante, se oponía a su introducción. En 1972 la situación había cambiado: Baden-Wurtemberg estaba ahora gobernada por una coalición de Cristiano Demócratas y Liberales. Cuando se presentó la oportunidad de reformar la constitución, el SPD presentó la iniciativa para introducir el referéndum, lo que provocó una fiera oposición desde la CDU. Se dió la peculiar situación de que el SPD y la CDU tomaran exactamente las mismas posiciones que sus oponentes habían ocupado veinte años antes. Finalmente se alcanzó el compromiso de que el referéndum fuera introducido en principio, pero con un elevadísimo número de firmas requeridas. Para forzar un referéndum un sexto de los votantes de Baden-Wurtemberg debería registrar su firma en sus ayuntamientos en un plazo de dos semanas. De forma predecible, ni un sólo referéndum se celebró en las décadas siguientes. En 1994 un grupo de ciudadanos escribió muy educadamente «desafortunadamente, en vista de estos cambios de posición, uno no puede evitar pensar que si un partido estaba a favor o en contra de los referéndum en el pasado dependía principalmente de si ese partido estaba viendo el asunto desde la perspectiva del gobierno o de la oposición» (Memorando Stuttgart, 1994, p. 23). No es sólo la división entre oposición y gobierno la que juega un papel. En la ya mencionada encuesta llevada a cabo en Bélgica en 1998 por el Instituut voor Plaatselijke Socialistische, también parecía que los políticos con un mandato ejecutivo (alcaldes y concejales con responsabilidades de gestión específicas), tenían una opinión incluso peor de la democracia directa que los políticos con un mandato representativo (concejales), independientemente de que los últimos pertenecieran a la oposición o a la coalición gobernante (De Morgen, 31, enero 1998)

Por cierto, la introducción de la democracia directa no es el único asunto en el cual los partidos políticos cambian su punto de vista de forma rutinaria dependiendo de su posición de poder. El mismo fenómeno se observa en el asunto de la limitación en el número de legislaturas que un representante puede acceder a un mismo puesto. Entre los votantes norteamericanos, aproximadamente el 75% desean limitar la posibilidad de reelección. En contraste, sólo el 18% de los miembros de los parlamentos de los estados estaban a favor, con 76% en contra de cualquier restricción a la reelección. Entre los profesionales del lobby político, el 86% estaban a favor de una posibilidad de reelección ilimitada. Esto no es sorprendente, porque la posibilidad de reelección limitada amenaza la red de «viejos amigos» que es tan esencial para el buen profesional del lobby. Uno de estos profesionales lo dijo de forma más explícita: «Debemos contener a los promotores de la reelección limitada, esta medida cortaría las conexiones establecidas y interferiría con el trabajo de los grupos de interés» (O'Keefe 1999). En Flandes, el sistema de reelección limitada fue originalmente parte del núcleo doctrinal del partido ecologista Agalev. El partido creía que los representantes deberían poder renovar su mandato una sola vez. Cuando este partido consiguió representantes políticos algunos de sus más importantes candidatos vieron su posición amenazada por esta medida, y la posición del partido fue inmediatamente modificada.

2. ¿qué es la democracia?

La democracia es distinta en cada país, y en cada época. Hace cien años, el sufragio universal para los hombres era algo disputado, y el voto de las mujeres parecía impensable. Ahora parece inexplicable que en un tiempo las mujeres no tuvieran derecho a votar y un hombre rico tuviera más votos que uno pobre. Lo mismo sucederá con los referendos. Llegará un tiempo en el que nadie recuerde cuando la gente no podía decidir su destino libremente.

La democracia evoluciona. Dada la diversidad de formas de la democracia en los distintos países, ¿cuáles son en la actualidad las características esenciales de una democracia? ¿Qué permite a una democracia ser distinguida de un sistema no democrático? Un dictador que se autodenomina democrático es todavía un dictador. Tiene que haber criterios objetivos para hacer posible esa distinción. Llamamos al conjunto de esos criterios el «arquetipo» de la democracia.

En busca del arquetipo

Democracia significa «gobierno del pueblo». Hay, por supuesto, muchas otras formas de gobierno o poder de estado. En una «oligarquía», por ejemplo, una pequeña élite gobierna. En una «timocracia» la gente rica gobierna. En una «teocracia» se supone que Dios ejerce el poder.

El término «democracia» disfrutó de mayor aceptación a partir del siglo veinte. Prácticamente todos los estados se refieren de un modo u otro al ideal democrático, incluso si su régimen es totalitario. La democracia ha prevalecido, al menos al nivel de ideal. Las cosas eran diferentes en el siglo dieciocho, cuando «demócrata» era un insulto.

Debido a que el poder del estado se expresa a través de la legislación, «democracia» significa que es el pueblo el que hace las leyes. En una democracia, las leyes derivan su autoridad del hecho de que la gente las aprueba, de un modo u otro. El poder legislativo en una oligarquía se apoya en la aprobación de una minoría, y en la bendición divina en una teocracia. En una democracia no hay ninguna autoridad por encima del pueblo.

Las leyes imponen obligaciones, no sobre el pueblo como un todo, pero sí ciertamente sobre los ciudadanos individuales. Los miembros individuales de la sociedad deben reconocer la autoridad de la ley porque ellos también han tenido la oportunidad de darle forma, en principio, a esa ley. De esta manera llegamos al concepto de Jean-Jacques Rousseau de «contrato social»: la legislación es el resultado de un contrato social entre ciudadanos iguales y responsables. Desde el punto de vista democrático, una ley sólo está legitimada cuando aquellos que se supone deben cumplir esa ley pueden también contribuir a su redacción.

El concepto de «contrato social» se entiende mejor de forma negativa, a través de un proceso de eliminación. Si la autoridad de legislar no es derivada de la autoridad de Dios, o de los nobles, o de los propietarios de tierra, dinero o conocimiento, entonces la única posibilidad que queda es el contrato social. Las leyes derivan su autoridad del hecho de que son acuerdos voluntarios hechos entre los miembros de la comunidad legal.

¿Cómo pueden los ciudadanos suscribir un contrato social entre ellos? Obviamente deben juntarse, discutirlo y llegar a un acuerdo. Esto crea el primer ejemplo específico de la reunión democrática: la asamblea pública.

Estas asambleas públicas tienen también una realidad histórica. En algunas comunidades pequeñas, por ejemplo en los Estados Unidos y en Suiza, las asambleas públicas todavía juegan un papel hoy (ver 2-1). Es claro que la asamblea pública no puede funcionar en un estado constitucional moderno con millones de ciudadanos. Pero, del mismo modo, la asamblea pública proporciona un ejemplo práctico inicial del ideal democrático. Por lo tanto, examinemos primero las características esenciales de la asamblea pública democrática.

Los principios de la asamblea pública

Ciertos principios se encuentran en todas las asambleas públicas democráticas.

El principio de igualdad

El principio de igualdad constituye la base de la asamblea pública: todos los miembros maduros (en el sentido de responsables) de la comunidad pueden tomar parte en la asamblea pública y tienen igual peso en la toma de decisiones.

No es fácil basar este principio de igualdad en un principio positivo. Es, sin embargo, muy fácil definirlo de forma negativa. Después de todo, el ideal democrático está basado en el principio fundamental de que no hay ninguna autoridad por encima del pueblo. Este principio implica por definición que todos los asistentes aparecen como iguales. Si algunos de los asistentes tienen más peso que otros en la toma de decisiones, simplemente por ser quién son, nos encontramos de vuelta en una oligarquía.

De manera que el voto de cada persona madura tiene el mismo peso. La historia de la democracia en el siglo veinte ha sido en gran parte una lucha por este principio, una lucha que fue conducida principalmente en tres frentes: el sistema de sufragio universal (en el cual cada persona, independientemente de sus posesiones, edad o competencia, tiene el mismo derecho al voto); el derecho de las mujeres a votar; y el derecho al voto independientemente de las características biológicas de los ciudadanos (por ejemplo, el derecho de voto de la gente de color en Sudáfrica).

El derecho de iniciativa

El derecho de iniciativa implica que cada miembro de la asamblea pública tiene el mismo derecho a hacer propuestas. Por lo tanto, la agenda de la asamblea pública no es definida por una élite.

El derecho de iniciativa no es otra cosa que una aplicación especial del principio de igualdad. No significa que las propuestas no deban estar acotadas por unas reglas. Por ejemplo, tales reglas pueden especificar que una propuesta debe ser emitida 14 días antes de la asamblea, o que una propuesta debe ser firmada por al menos cien asistentes. Lo que es esencial es que las reglas sean las mismas para todos.

Principio de la mayoría

En una situación ideal, hay unanimidad: todo el mundo está de acuerdo con una propuesta. Sin embargo, la unanimidad no será lo habitual. Por eso es preciso el principio de la mayoría. Es una consecuencia del principio de igualdad y surge del deseo de minimizar el desorden: aplicando este principio se consigue el mínimo número de gente insatisfecha. Se podría argumentar que cualquier solución distinta del principio de la mayoría supone la negación del principio de igualdad. Después de todo, si trabajamos con una mayoría cualificada (por ejemplo, dos tercios), una minoría puede impedir los deseos de la mayoría -- por ejemplo si el 60% quiere la opción A y el 40% la opción B.

El principio de la mayoría tiene una dimensión existencial. Aceptando esta regla, reconocemos la imperfección de los seres humanos. La existencia de la minoría muestra que la discusión y el proceso de formación de las percepciones han sido incompletos. A la vez, el principio de la mayoría nos recuerda el hecho de que la democracia debe ser siempre percibida como un proceso histórico. La minoría de hoy puede ser la mayoría de mañana. La mayoría de las nuevas ideas encuentran inicialmente rechazo y resistencia, pero pueden ser aceptadas más tarde. El principio de la mayoría sólo puede operar correctamente cuando es suficientemente entendido en la sociedad o la comunidad en términos históricos. Cuando una decisión tomada por una mayoría frente a una minoría es percibida por esa mayoría como un triunfo absoluto, fuera de toda perspectiva histórica, la calidad de la democracia sufre.

El principio de la mayoría se enfrenta a todas las tendencias elitistas. Los movimientos autoritarios nunca reconocen esta regla, sino que promueven siempre alguna imagen de una «élite» o «grupo de vanguardia» que puede imponer su voluntad sobre la mayoría. Los leninistas hablarán del papel dirigente del partido comunista y de la dictadura del proletariado. Los nacional-socialistas apuntarán a élites basadas en características raciales. Los fundamentalistas religiosos rechazarán derechos iguales para las mujeres y los disidentes, incluso si éstos constituyen la mayoría.

De forma mitigada, pero muy real, este principio elitista también existe entre los partidarios de la democracia representativa. Dewachter (1992, p. 70) lo describe como sigue: «de acuerdo al concepto básico de «democracia parlamentaria», las decisiones son tomadas por una selección de «príncipes filósofos». Representativamente distribuidos a través del territorio, un grupo al azar de representantes del pueblo es elegido. Pero los miembros elegidos no son, a partir de ese momento, representativos: no están en la media, sino que son los mejores. El parlamento es la asamblea de los mejores de una nación» El anterior ministro de justicia de la República Federal de Alemania, Thomas Dehler, lo expresó de esta forma: «En mi opinión, es un mal entendimiento de la naturaleza de la democracia creer que el parlamento es el ejecutor de la voluntad popular. Pienso que la naturaleza de la democracia representativa es algo muy diferente: realmente es una aristocracia parlamentaria. Los miembros del parlamento tienen el deber y la oportunidad para actuar con mayor perspicacia, con un conocimiento superior, que los ciudadanos individuales». (Dewachter, 2003, p. 30) Por esta sincera expresión de la idea elitista que reside tras la democracia representativa, Dehler fue aplaudido no sólo por los Cristianos Demócratas, sino también por los Socialistas y los Liberales. La diferencia con los sistemas totalitarios en este contexto es que, en un sistema puramente parlamentario, la

élite debe obtener una mayoría formal de apoyo popular. Lo que el sistema puramente representativo y los sistemas totalitarios tienen en común, sin embargo, es que permiten la adopción de leyes contra la voluntad de la mayoría de la gente.

El principio del mandato

La unanimidad continua no puede ser alcanzada en una democracia. Por eso el principio de la mayoría es parte del «arquetipo» democrático. Pero aún hay un problema. Una participación universal en el proceso democrático de toma de decisiones será también imposible de alcanzar. Habrá siempre miembros de la comunidad que no quieran tomar parte en la decisión sobre ciertos asuntos: porque no tienen tiempo, porque creen tener un conocimiento insuficiente, o por otras razones. Por lo tanto, además del principio de la mayoría, el principio del mandato debe ser introducido: se considera que aquellos que no participan en la asamblea pública han otorgado un mandato a aquellos que sí lo hacen.

El principio del mandato no puede ser evitado introduciendo el voto o la asistencia a las asambleas obligatorias (es más, esa asistencia obligatoria no es deseable; ver el capítulo 6-2). Incluso si se decreta por ley que todos los miembros de la comunidad deben participar en la asamblea pública, siempre debe definirse un arreglo provisional para aquellos que, de todos modos, no atiendan. Las decisiones de la asamblea pública deben ser siempre de obligado cumplimiento también para los que no asisten a ella.

Así, el principio del mandato es independiente de la diferencia entre la toma de decisiones representativa y la ofrecida por la democracia directa. El principio del mandato es una consecuencia directa del hecho de que, por definición, las leyes aplican a todos en la comunidad. En otras palabras, no puedo afirmar que una ley no me aplica alegando que no tomé parte en la creación de esa ley. Renunciando a participar en el proceso de toma de decisiones que conduce a esa ley, se considera de forma automática que he dado un mandato a aquellos que realmente tomaron la decisión. Sin este principio cualquier individuo podría evitar a su propia discreción que le aplicaran las leyes que le desagradan.

Por lo tanto, desde un punto de vista formal, en un proceso de democracia directa para la toma de decisiones a través de una asamblea pública, hay que tomar dos decisiones:

- Primero es necesario tomar una decisión en cuanto al mandato: cada ciudadano decide si participará personalmente en el parlamento «ad hoc» que tomará las decisiones, o si otorgará el mandato a sus conciudadanos (si no toma parte en la asamblea)
- Posteriormente, la asamblea pública toma la decisión acerca del asunto en discusión.

De la asamblea pública al referéndum

Hasta este momento hemos identificado los siguientes elementos que son componentes inevitables para el funcionamiento de una asamblea pública, y que podemos considerar como elementos del «arquetipo» de democracia:

- El principio de igualdad
- El principio de soberanía popular (no hay una autoridad por encima del pueblo)

- El principio de la mayoría
- El principio del mandato.

La asamblea pública no resulta práctica en un estado democrático moderno, excepto a nivel local, lo cual no supone un problema. Podemos renunciar felizmente a la asamblea pública como tipo de democracia. Lo que es esencial es que los elementos fundamentales del «arquetipo» de democracia se mantengan. La asamblea pública es sólo una de las manifestaciones posibles de este arquetipo.

El modelo de la asamblea pública tiene sus limitaciones. Más allá de un cierto tamaño de población, la plaza del pueblo simplemente se queda pequeña. Como resultado, el debate público debe tener lugar en algún otro sitio: a través de los medios, mediante reUniones de distrito, etc. El debate durará más y será menos directo, pero ésto es más una ventaja que un inconveniente: Hay más tiempo para consultas y más oportunidades para identificar los falsos argumentos. Además, no será necesario votar levantando las manos, sino en la privacidad de la cabina electoral. Este tipo de voto secreto es sin duda un gran beneficio: cualquiera puede expresar su opinión libre de presión social.

Mediante estos dos cambios, la asamblea pública se transforma en un referéndum. Un referéndum es esencialmente una asamblea pública en la cual los participantes no se reúnen físicamente. Pero al mismo tiempo los referendos iniciados por los ciudadanos aún retienen todas las características esenciales de la asamblea pública: el principio de igualdad, el derecho de iniciativa, y los principios de la mayoría y del mandato.

Es interesante que en términos históricos -- particularmente en Suiza -- esta transición desde la asamblea pública al referéndum ha ocurrido por iniciativa popular: «En muchos cantones, los instrumentos de iniciativa y referéndum fueron aceptados como un sustituto aceptable de las asambleas comunales y los «Landsgemeinden» cantonales. El crecimiento de la población estaba haciendo impracticable este tipo de asamblea pública. En algunos cantones, como Schwyz y Zug en 1848, la sustitución fue inmediata y directa, introduciéndose el referéndum a la vez que se eliminaba el «Landsgemeinden»» (Kobach, 1994, p. 100-101)

Democracia representativa

Pero el referéndum también tiene sus limitaciones. No podemos celebrar referendos para todos los asuntos: el coste de la toma de decisiones para la sociedad es demasiado elevado. Además, cada referéndum exige tiempo y esfuerzos por parte de los ciudadanos, que deben usar sus mejores capacidades para formarse una opinión sobre el asunto bajo discusión, y después depositar sus votos.

Por supuesto, los ciudadanos más ocupados pueden renunciar a votar en el referéndum y, de esta manera, proporcionar un mandato a aquellos que participen. Si hay demasiada poca gente interesada, sin embargo, este procedimiento no es útil. Es absurdo organizar un referéndum nacional sobre un asunto sobre el cual sólo un puñado de votantes está dispuesto a opinar. No sólo la asamblea pública es impracticable, sino que incluso el uso sistemático del referéndum se hace intransitable.

De manera que debe hallarse otra solución. La cuestión esencial en este contexto es: cuando el referéndum es un método inadecuado para tomar decisiones, ¿quién tomará esas deci-

siones? El problema del mandato se resuelve directamente en caso de referéndum: aquellos con derecho a voto, y que votan realmente, reciben el mandato de la sociedad. Debido a que cualquiera es libre de aceptar este mandato o no, el principio de igualdad no es violado. Pero, ¿a quién le es otorgado el mandato si el referéndum no se celebra?

La democracia representativa es esencialmente una técnica para resolver este problema del mandato. La democracia representativa tiene que ser implantada tan pronto como los ciudadanos no tienen suficiente tiempo o interés para cooperar en la toma de una decisión determinada. Los costes para la sociedad por un referéndum sobre cada tema individual son, de acuerdo a los mismos ciudadanos, demasiado altos en proporción con el beneficio democrático (el acceso directo a la toma de decisiones por parte de cada ciudadano). Por esto los ciudadanos nombran un parlamento estable durante varios años; recibe el mandato para tomar las decisiones en todas aquellas materias que los ciudadanos no quieren decidir por sí mismos. La elección del parlamento es por lo tanto un tipo especial de decisión democrática directa: los ciudadanos deciden quién decidirá, y bajo que condiciones, sobre los asuntos en los cuales los ciudadanos desean delegar el mandato.

El mandato recibido por el parlamento es, por lo tanto, una manifestación especial del mandato dado a los votantes efectivos en una toma de decisiones directa realizada por la comunidad. En la toma de decisiones directa (referéndum), los votantes efectivos forman una especie de enorme parlamento «ad hoc», que tiene el mandato para decidir en ese asunto. La única diferencia con la toma de decisiones representativa (votar en el parlamento) es que el parlamento recibe su mandato con anterioridad al voto, y el mandato se otorga para un periodo de tiempo específico. Está claro que esta separación de la toma de decisión y el mandato no es fundamental. Pero es, sin embargo, esencial para entender que el parlamento y la comunidad de votantes en un referéndum tienen la misma base, tanto lógica como formalmente.

La relación entre referéndum y toma de decisiones parlamentaria

La introducción del parlamento representativo suscita un nuevo problema. ¿Cómo se pueden determinar los asuntos en los que los ciudadanos todavía prefieren decidir directamente?

Los partidarios de un sistema representativo puro responderán que el parlamento es todopoderoso y rechazarán el referéndum. Pero esto va en contra del principio de soberanía popular que hemos incluido en el arquetipo de democracia. En un sistema puramente representativo es posible aprobar leyes deseadas únicamente por una élite, y rechazadas por la mayoría. Tan pronto como el parlamento se establece, puede actuar libremente contra la voluntad de la mayoría. El derecho de iniciativa, que se deriva directamente del principio de igualdad, se rescinde.

Los defensores del «sistema representativo puro» justifican este sistema con dos argumentos básicos:

Un mandato impuesto no es un mandato.

En primer lugar, los defensores del sistema representativo puro afirman que los ciudadanos otorgan un mandato a aquellos que han sido elegidos y que, por lo tanto, los últimos poseen desde ese momento el derecho a decidir.

Pero ignoran que este tipo de mandato impuesto ofrece una contradicción interna. Un mandato legítimo, como un regalo legítimo, sólo puede darse voluntariamente. Esta voluntariedad también significa que los ciudadanos deben ser libres de no otorgar un mandato, sino de optar por una toma de decisiones directa a través del referéndum. Un mandato impuesto es un mandato falso.

Podemos aclarar esto con una alegoría. Imagine que es atracado de noche por cinco ladrones que quieren su cartera. Sin embargo, le ofrecen la posibilidad de decidir a que bandido va a darle su dinero. Usted le da su dinero, obligado por la necesidad, al menos desagradable de los cinco, que es arrestado más tarde por la policía. Entonces, durante un careo, el atracador le dice: «Yo no le robé la cartera; usted me la dió por su propia voluntad. Después de todo, usted era enteramente libre de no darme esa cartera». La perversidad de este argumento es clara. Es cierto que usted era libre de dar o no el dinero a este bandido en particular. Pero usted fue, sin embargo, forzado (por el bandido en cuestión, entre otros) a darles su cartera -- contra su voluntad. Le fue denegada la libertad de quedarse con su cartera. Cambie los atracadores en esta analogía por partidos políticos, y la cartera por su derecho a participar directamente en el proceso de toma de decisiones, y obtendrá el argumento mencionado a favor de los sistemas puramente representativos. De la misma forma que su libertad para darle la cartera a ese atracador era una libertad falsa, el mandato popular en un sistema puramente representativo es un mandato falso, precisamente porque es impuesto. En este contexto, Friedrich Nietzsche escribió: «El parlamentarismo, es decir, el permiso oficial para poder elegir entre cinco puntos de vista políticos, es popular entre los muchos que les gustaría parecer independientes e individualistas en la lucha para que sus opiniones prevalezcan. En última instancia, sin embargo, no hay ninguna diferencia entre que a la manada le sea impuesta una opinión o que se le permita elegir entre cinco opiniones.» (Nietzsche, 1882, 1999, pág. 500)

La noción de «democracia representativa pura» es una contradicción interna (comparable con la expresión «círculo cuadrado»), especialmente si la mayoría de la gente quiere tomar las decisiones de forma directa. Si la mayoría de la gente quiere tomar las decisiones directamente, un sistema puramente representativo es contrario a la voluntad de la mayoría (puesto que «ser cuadrado» implica la presencia de esquinas, un círculo no es un cuadrado por definición, ya que el círculo, por su propia naturaleza, no tiene esquinas).

Crear un partido uno mismo

Los partidarios de la toma de decisiones exclusivamente representativa todavía tienen un segundo argumento. Dicen que todos los ciudadanos son libres de crear un partido ellos mismos, y de presentarse para obtener un escaño parlamentario.

Pero esta respuesta ignora el principio de la soberanía popular. La soberanía popular se basa en la libertad de los ciudadanos de determinar cómo se toman las decisiones. Es muy posible que una gran mayoría del pueblo quiera expresar su opinión en un asunto específico de forma directa, mientras que muy pocas personas aspiran a conseguir un escaño en el parlamento. En una democracia, este deseo debe ser respetado. Cualquiera que decreta, contra la voluntad de la mayoría, que la toma de decisiones directa no está permitida y que los cambios deben alcanzarse consiguiendo un escaño en el parlamento, se coloca por encima y en oposición a los ciuda-

danos y viola la soberanía popular. Si el pueblo quiere decidir sobre un asunto específico y ésto se impide, el pueblo claramente no es soberano. Cuando una élite cierra a la mayoría de los ciudadanos la oportunidad de tomar decisiones directamente, y ofrece la creación de un partido personal como una «alternativa», entonces está tratando de forma condescendiente a la mayoría y no podemos hablar de democracia.

La investigación sobre la motivación de los comportamientos de voto muestra de forma concluyente que la mayoría de los votantes no votan sólo para otorgar voluntariamente un mandato a sus representantes (ver apartado 2-2). La mayoría del electorado vota estratégicamente: dado el sistema existente, ¿qué líderes parecen menos dañinos? Si los votos fueran realmente emitidos en un espíritu de otorgar un mandato democrático, la desconfianza actual de la gente hacia sus parlamentarios -- que encuestas a lo largo de toda Europa resaltan repetidamente -- sería completamente inexplicable. No hay mandatarios, en el sentido literal de la palabra, sentados en el parlamento; hay líderes, en cambio, que son elegidos en preferencia de otros por los votantes, simplemente porque el electorado es forzado a elegir a alguien y se limita a votar a la persona (o partido) que pueda hacer menos daño.

De esta forma, hay una diferencia fundamental entre los partidos políticos que apoyan el referéndum iniciado por los ciudadanos y aquellos que se resisten a la introducción del referéndum. Los últimos deben ser realmente considerados como grupos de poder con intereses personales. Sólo aquellos partidos que apoyan incondicionalmente la introducción del referéndum iniciado por los ciudadanos pueden ser considerados auténticamente democráticos, en el sentido de que realmente se esfuerzan por conseguir una forma auténtica de «soberanía popular».

Parlamento y referéndum

El sistema puramente representativo, por lo tanto, no puede ser considerado como realmente democrático. Este sistema necesita, a priori, el nombramiento de una élite que tome las decisiones, y abre la posibilidad de introducir leyes contrarias a la voluntad popular.

Sin embargo, el sistema representativo puede funcionar razonablemente bien en una situación especial. Cuando la gran mayoría de los votantes aprueban un sistema puramente representativo y si, además, la mayoría de los ciudadanos se identifican principalmente con alguno de los partidos políticos existentes, el sistema representativo es razonablemente legítimo (porque es deseado por los ciudadanos). Esta situación existía en mayor o menor medida en muchos países occidentales hasta aproximadamente la década de los sesenta.

Pero los tiempos han cambiado. La mayoría de los ciudadanos están a favor del referéndum y muy poca gente se identifica claramente con un partido político u otro (ver el apartado 1-1). El sistema de toma de decisiones políticas no ha cambiado, pero el déficit democrático ha aumentado drásticamente, porque en este sistema la capacidad de la gente para expresar sus convicciones sociales está siendo erosionada.

Esto sólo puede ser resuelto introduciendo el referéndum iniciado por los ciudadanos. Junto al método representativo, esta herramienta puede proporcionar un sistema que, por un lado, contiene las características esenciales de la asamblea pública (igualdad, derecho de iniciativa, principio de la ma-

oría y principio del mandato) y, por otro lado, es practicable en una sociedad moderna. Pero, debemos introducir algunos principios nuevos que determinen cómo interaccionan la toma de decisiones representativa y la directa. En particular, si queremos retener la ventaja especial de la democracia representativa (que los ciudadanos no tengan que votar todas las decisiones), los ciudadanos deben mostrar un interés activo en la toma de decisiones directa. Debería considerarse que el parlamento posee el mandato para todos aquellos asuntos en los cuales los ciudadanos no dan a conocer su deseo de tomar la decisión de forma directa.

Si un grupo de ciudadanos quiere celebrar un referéndum sobre un asunto en particular debe probar que existe un deseo claro entre la gente de tomar la decisión de forma directa. En la práctica, esta evidencia es proporcionada a través de la recogida de firmas para solicitar un referéndum. En Suiza, por ejemplo, se celebrará un referéndum a nivel federal si el 2% de los electores lo requieren.

Jerarquía de leyes

Una ley que es aprobada vía referéndum debe estar jerárquicamente por encima de las leyes aprobadas por el parlamento. Es necesaria una precaución adicional para que una ley aprobada directamente por el pueblo no sea más tarde desguazada por el parlamento. Después de todo, un referéndum implica que el pueblo quiere expresar su propia opinión acerca de ese asunto en particular. Con el referéndum, el mandato democrático es puesto en manos de los votantes, y no en las de los miembros del parlamento.

En Suiza, esta superioridad de las leyes aprobadas por los ciudadanos está regulada a nivel federal mediante la inclusión de dichas leyes en la Constitución. Debido a que la Constitución Suiza sólo puede ser cambiada a través de un referéndum, una decisión popular sólo puede ser abolida mediante otra decisión popular. La desventaja de este sistema es que la Constitución Suiza se ha convertido en una extraña mezcla de artículos generales (como los que suelen aparecer en una constitución) con estipulaciones muy específicas (que son normalmente reguladas a través de leyes ordinarias).

El ejemplo de Oregon demuestra que este asunto puede ser problemático. El referéndum iniciado por los ciudadanos está disponible en este estado norteamericano pero, por mayoría simple, el parlamento estatal puede abolir las leyes que son aprobadas vía referéndum. En 1988, por ejemplo, una iniciativa popular a favor de alargar las sentencias de prisión para los criminales violentos fue aprobada por referéndum. Esta ley fue posteriormente abolida por las cámaras legislativas.

Una iniciativa popular fue lanzada posteriormente (Medida 33) en un intento de prevenir este tipo de situaciones. Propone lo siguiente:

- las leyes creadas a través de una iniciativa popular sólo pueden ser cambiadas durante los cinco años siguientes a través de otra iniciativa popular.
- Tras cinco años, pueden ser cambiadas si se asegura al menos el 60% de los votos en ambas cámaras legislativas (el Senado y la Cámara de Representantes).

Sin embargo, la propuesta fue rechazada por un margen muy estrecho en noviembre de 1996.

Quórum de participación

En vista del principio del mandato, es absurdo introducir quórum de participación para la toma de decisiones directa. Los ciudadanos que no toman parte en un voto se supone que han dado un mandato a aquellos que participan. Si introducimos un quórum de participación abriremos las puertas a acciones de boicot por parte de minorías. Supongamos, por ejemplo, que hay un quórum obligatorio del 40%, y que el 60% de los ciudadanos desea votar. Dentro del grupo que desea votar, el 55% apoya la propuesta a ser votada y el 45% se opone. Los oponentes no pueden ganar el referéndum si toman parte en él. Pero si se quedan en sus casas todavía pueden «ganar», porque entonces el límite del 40% de participación no será conseguido y la propuesta será rechazada, contra la voluntad de la mayoría (ver el apartado 2-3).

Hemos visto que el mandato parlamentario es una derivación del mandato que los votantes efectivos reciben de los que no votan. Un parlamento está formado por, como media, alrededor del 0,003% de la población, y sin embargo puede tomar decisiones. Por lo tanto, no tiene sentido introducir de repente quórum de participación del 20% o el 40% para el parlamento ad hoc que se forma en cada referéndum. El error cometido con los quórum de participación es que la gente que permanezca en casa es contada como si apoyaran o rechazaran una opción (dependiendo del referéndum). En realidad, esta gente ha elegido no emitir una opinión al respecto.

Finalmente, podemos también mencionar que la participación en un referéndum no puede ser comparada con la participación en unas elecciones. En las elecciones, todo tipo de asuntos están en la agenda o en los programas de los partidos: los actuales y los que pueden aparecer en los siguientes cuatro o cinco años. Un referéndum tiene sólo un asunto específico en la agenda, por lo que es lógico que la participación sea menor que en las elecciones.

A veces se escuchan argumentos a favor de un quórum de participación bajo, precisamente para evitar un posible boicot. Sin embargo, este punto de vista es ilógico. Si el límite de participación es tan bajo que siempre se va a alcanzar, de manera que efectivamente se evite la posibilidad de boicot, deja de tener sentido imponer un quórum. Pero si el límite es tan alto que puede no alcanzarse siempre, el boicot es posible. No hay una tercera posibilidad.

Es necesario recordar que los quórum de participación son básicamente imposibles para elecciones parlamentarias o municipales. Después de todo, si tal quórum no se alcanzara, el sistema legislativo y administrativo debería detenerse. No hay buenas razones para no exigir un quórum mínimo en elecciones y a la vez pedirlo para referéndum. Si el grupo que toma la decisión a través del referéndum es requerido para ser «suficientemente representativo», el mismo argumento debería aplicarse a fortiori (incluso de forma más inflexible) para las elecciones parlamentarias. Supongamos que se fija un quórum de participación del 25% para un referéndum, pero no hay quórum mínimo de participación para las elecciones parlamentarias. Un referéndum en el cual participa el 20% del electorado será declarado inválido. Pero un parlamento que es elegido sólo por el 5% del electorado, puede tomar decisiones «legítimas» -- decisiones basadas en una participación indirecta del 5% de los ciudadanos -- mientras que el referéndum anulado ha conseguido una participación directa del 20%. Ésto es ilógico. Además, el mandato otorgado al parlamento es mucho más amplio que el cedido a los

votantes por aquellos que permanecen en su casa en un referéndum. Después de todo, nada puede ser dicho con certeza sobre qué decisiones pueden tomar los miembros del parlamento. Durante una sesión parlamentaria, nuevos asuntos y borradores legislativos que no habían sido previstos con antelación son constantemente incluidos en la agenda.

Finalmente, algunos partidarios del quórum mínimo de participación se refieren al llamado peligro de «compartamentalización». Con esto se refieren a que los ciudadanos sólo votarían en aquellos asuntos que conciernen a su propio grupo. Por ejemplo, en un referéndum sobre cómo tratar con el estiércol de las granjas, sólo la pequeña sección de la población que son ganaderos votarían.

Esta objeción se basa en la falsa premisa de que la gente sólo vota para defender los intereses de su propio grupo. La realidad es diferente (ver el capítulo 6, apartado b). En países o estados sin quórum de participación, como Suiza o California, no hay evidencia de «compartamentalización». El progreso práctico de la democracia directa hace cualquier efecto de «compartamentalización» improbable a priori. Por ejemplo, en cualquier jornada de votación en Suiza hay casi siempre varios asuntos que se someten a votación al mismo tiempo. Estos referendos tratan sobre los asuntos más diversos y conciernen no sólo a los niveles federal o cantonal, sino también al nivel municipal. La gente no es normalmente llamada a votar sobre un sólo asunto.

Por el contrario, es el sistema parlamentario el que está expuesto en gran medida a la tentación de la «compartamentalización». Algunos ejemplos interesantes son precisamente el plan de acción sobre el estiércol de las granjas, o la prohibición de la publicidad sobre el tabaco en Bélgica. Grupos de interés económico pueden, a través de sus contactos con un pequeño grupo de miembros «especializados» del parlamento, ejercer presión sobre la toma de decisiones. La toma de decisiones directa (el referéndum) haría mucho más difícil para esos grupos de interés conseguir su propósito.

El quórum en el parlamento

A veces se defiende el quórum de participación en los referendos haciendo una comparación con el quórum que se aplica en muchos parlamentos. Los votos en un parlamento son con frecuencia válidos cuando al menos el 50% de los miembros del parlamento emiten su voto. Según esta analogía, un voto popular sólo podría ser válido si al menos el 50% de la gente votase.

Pero esta analogía es falsa. Hemos visto que el parlamento es equivalente a aquellos que votan en un referéndum, no al número total de personas con derecho a voto. Un parlamentario tiene un contrato en curso con los ciudadanos: ha aceptado los términos de ese contrato por un periodo específico de tiempo para asumir la toma de decisiones, en tanto los ciudadanos no prefieran tomar las decisiones directamente. Este miembro del parlamento debe teóricamente estar presente cuando se vota en el parlamento. Si no atiende de forma voluntaria, es una ruptura de su contrato con los votantes. El quórum del 50% en los parlamentos es una débil consecuencia de esa obligación. No es una consecuencia feliz, en cualquier caso, porque funciona a favor de la polarización entre una mayoría y una minoría en el parlamento. A la vez, esta polarización es irreconciliable con el contrato que existe entre los parlamentarios de la minoría y sus votantes. Si estos parlamentarios son parte de la minoría, pueden decir justificadamente que su

presencia en el parlamento no tiene sentido: nunca pueden afectar a la toma de decisiones. Estos parlamentarios son, por lo tanto, incapaces de hacer honor a sus contratos con los votantes, no por su culpa, sino debido al bloqueo de sus colegas de la mayoría. Sería mejor sustituir el quórum del 50% en el parlamento por la norma de que la ausencia de un parlamentario sea sancionada con su destitución y su reemplazo por un candidato no elegido de un partido diferente.

El área de autoridad de los referendos

Debe ser posible celebrar un referéndum sobre cualquier asunto en el cual sea posible también una decisión de los representantes parlamentarios. Denegar a los ciudadanos el derecho a decidir en ciertas materias está en contra del derecho de iniciativa. Sin embargo, la toma de decisiones directa debe estar sujeta a las restricciones que también se aplican a la toma de decisiones representativa. Hay tres puntos especialmente importantes en este contexto:

- La toma de decisiones debe tener lugar en el nivel apropiado. Por ejemplo, no se podría reformar el sistema de seguridad social a nivel provincial, o abolir la generación nuclear de energía a nivel municipal.
- Las propuestas a ser votadas deben estar de acuerdo con los derechos y libertades básicos, de la forma que han sido establecidos en la constitución y en los tratados internacionales sobre los derechos humanos.
- Sin embargo, el pueblo tiene que disponer del derecho a cambiar la constitución a través de referéndum, y tiene que disponer de control democrático directo a la hora de suscribir tratados internacionales. Los tratados deben estar siempre sujetos a un límite de tiempo, y poder ser denunciados. De cualquier otra manera, la soberanía popular estaría restringida de una forma inaceptable.

La élite política tiene una fuerte tendencia a excluir la toma de decisiones directa para ciertos asuntos. Podemos encontrar esta actitud no sólo entre líderes políticos, sino también entre académicos y profesores. Un ejemplo es la «Recomendación emitida por el Comité Científico para la Comisión de Reforma Política» (2000) para la comisión parlamentaria belga a cargo de la reforma política. Podemos leer en este informe: «Los asuntos fiscales están excluidos del voto popular en la mayoría de los países; la razón de esto es el justificado temor a que a través de referéndum o mediante el consenso popular la gente casi siempre optará por disminuir sus gastos, mientras que a la vez demandarán del gobierno la provisión de los mismos o incluso mejores servicios». Debido a esto, un profesor pedía la exclusión de asuntos que conciernen principal o exclusivamente a temas fiscales o presupuestarios. Este argumento es antidemocrático y falso. No se menciona el caso de Suiza, que claramente contradice este argumento. Allí no hay restricciones a los referendos por asuntos fiscales, sin que esto afecte negativamente al presupuesto nacional (ver capítulos 5 y 6).

El derecho de petición

Pequeños grupos de ciudadanos (por ejemplo, el 0,1% del electorado, unas 32,000 firmas en España) pueden incluir un asunto en la agenda parlamentaria (derecho de petición), incluso si no se pueden conseguir suficientes firmas para convocar un referéndum. Esto es un resultado directo de la naturaleza del mismo parlamento: es la institución donde se

toman las decisiones sobre asuntos socialmente relevantes acerca de los cuales los ciudadanos no quieren decidir. El hecho de que varios miles de ciudadanos emitan una petición ya hace de ese asunto un tema socialmente relevante.

El derecho de petición y el referéndum iniciado por los ciudadanos están enlazados en un procedimiento de democracia directa en varios pasos. Una iniciativa de ciudadanos comienza como un grupo de petición. Si, por ejemplo, se recogen 40.000 firmas, la propuesta de los ciudadanos entra en el parlamento como una petición. Si el parlamento adopta la propuesta, la iniciativa se da por finalizada. En caso contrario, la iniciativa ciudadana puede forzar un referéndum

si obtiene un número mayor de firmas (por ejemplo, el 2% del electorado, alrededor de 650.000 firmas en España). Los votantes deben ser también informados de las recomendaciones o consideraciones del parlamento, que ciertamente formarán una parte significativa del debate social. El parlamento puede también disponer el derecho de emitir una propuesta alternativa además de la propuesta popular. En el referéndum los votantes tendrán la oportunidad de elegir entre tres alternativas: la situación actual, la propuesta popular y la propuesta del parlamento (este tipo de sistema existe en Suiza y en Bavaria). Este tipo de medida puede asegurar que hay un enlace cercano entre el parlamento y el pueblo (ver también el capítulo 6, apartado E).

2-1: La asamblea pública

La asamblea pública es la más sencilla y antigua manifestación de la democracia...

En la Atenas de Pericles (450 al 430 AC), la asamblea pública (ekklesia) era la autoridad más importante, aprobando las leyes y tomando las decisiones sobre la guerra y la paz. La asamblea pública ateniense no permitía ninguna representación que asumiera esta autoridad. El principio de igualdad no había aparecido aún. sólo los «ciudadanos» (en el significado que tenía esta palabra entonces) eran admitidos a la asamblea pública; los esclavos y las mujeres eran excluidos. En el tiempo de Pericles había alrededor de 30.000 ciudadanos, comparado con entre 100.000 y 250.000 esclavos. No todos los ciudadanos tenían igual voto: sus posesiones jugaban un papel importante.

Asambleas públicas similares emergieron en muchos lugares de Europa al final de la Edad Media. Lecomte (1995, 2003), por ejemplo, describe las prácticas en la pequeña ciudad belga de Fosses-la-Ville, cuando ésta pertenecía a la diócesis del principado de Lieja. Sabemos acerca de la organización exacta de la administración local en Fosses-la-Ville por un documento del 11 de diciembre de 1447. La gestión cotidiana en la ciudad era realizada por un consejo municipal que era elegido una vez al año.

Los cabezas de familia de la ciudad se reunían con este propósito en la puerta de Fosses y nombraba a los miembros del consejo municipal por una mayoría simple de votos. Tras el siglo quince, estas asambleas públicas se mantenían en cada distrito, pero el sistema se mantenía igual. No sólo los ciudadanos de la ciudad votaban, sino también los «bourgeois forains» (no residentes que disfrutaban de derechos ciudadanos) provenientes del campo que rodeaba a la ciudad.

La reunión de los ciudadanos en asamblea era llamada la «Généralité». Esta asamblea no sólo nombraba el consejo municipal, sino que tenía poderes para tratar todos los asuntos importantes. El consejo municipal no podía tomar decisiones por sí mismo, sino que debía convocar una asamblea pública. Lecomte cita los siguientes poderes, que pertenecían de forma inherente a las prerrogativas de la «Généralité».

- Emitir nuevas regulaciones y estatutos
- Vender o hipotecar bienes y propiedades municipales
- Trabajos públicos importantes
- Aprobar las cuentas municipales al final del año.
- Aprobar nuevos impuestos.

Era el alcalde el que debía convocar la «Généralité» siempre que era necesario tomar una decisión en una de esas áreas. La labor del consejo municipal era esencialmente ejecutiva: era responsable de seguir los asuntos ya abiertos, pero las nuevas políticas y las grandes decisiones siempre debían ser aprobadas directamente por los ciudadanos. Lecomte hace énfasis en la diferencia cualitativa entre el régimen de democracia directa de Fosses y el sistema actual, en el cual no son los ciudadanos sino más bien los miembros del consejo municipal los que toman las grandes decisiones: «... hay una diferencia esencial entre el consejo municipal medieval de Fosses y el mismo consejo hoy día. Actualmente, el consejo aprueba los estatutos y fija los impuestos locales. Nada de esto ocurría en el siglo XIV. El poder para aprobar leyes locales pertenecía esencialmente a la «generalité», es decir, a la asamblea general de aquellos ciudadanos convocados para expresar su opinión sobre todas las materias que afectaban los intereses de la comunidad local, por encima de las tareas de administración diarias». (Lecomte 2003, page 154).

Al menos el 85% de los municipios suizos son gestionados actualmente a través de la asamblea pública (Kriesi 1992, pagina 113). A nivel cantonal, la asamblea pública (Lands-gemeinde) continúa existiendo únicamente en Appenzell y Glarus. Estas asambleas datan del final de la Edad Media (el documento más antiguo incluyendo decisiones tomadas por una Landsgemeinde data de 1294) y están posiblemente conectadas históricamente con la vieja tradición germánica o escandinava del «Thing».

El Landsgemeinde del cantón de Appenzell Innerrhoden se reúne una vez al año en la plaza central del mercado de Appenzell, el último domingo de abril. Todos los ciudadanos por encima de los 18 años pueden asistir (hasta 1992 la edad mínima era de 20 años). Generalmente, entre el 25 y el 35% de los ciudadanos convocados asisten a la asamblea, aproximadamente unas 3000 personas. Si hay asuntos controvertidos en la agenda, este número usualmente se incrementa. Se vota levantando las manos, por lo cual el «abmehren» (comprobación de quién ha obtenido la mayoría) a veces es problemático.

Además de la elección del Standeskommission (consejo de gobierno), del Landamman (una especie de presidente del consejo) y del Kantonsgericht (tribunal del cantón), son asuntos obligatorios de la agenda del Landsgemeinde los siguientes:

- posibles cambios en la constitución del cantón
- todas las leyes o modificaciones estatutarias que han sido preparados por el Grosser Rat
- todas las propuestas de nuevo gasto público que exceda los 500.000 francos suizos, o la renovación de gastos de al menos 100.000 francos al año por un periodo de al menos cinco años (Finanzreferendum, desde 1976)
- leyes o modificaciones de la constitución cantonal propuestas por ciudadanos, para lo cual es suficiente con una sola firma.
- Si al menos lo requiere un ciudadano, cualquier decisión para gastar un mínimo de 250.000 francos suizos o al menos 50.000 francos al año durante un periodo de al menos cinco años.

De esta forma, ninguna ley puede ser implantada en Appenzel Innerrhoden sin que haya sido previamente aprobada por la asamblea pública. Todos los ciudadanos tienen el derecho a hablar en la asamblea pública. No hay restricciones en el número de oradores o en el tiempo disponible para dirigirse a la asamblea. En la práctica, esto no causa ningún problema porque los oradores son breves y concisos, y no se repiten. (Hutter, 2001; Carlen, 1996)

En varios estados del noreste de los Estados Unidos también existe una tradición administrativa basada en las llamadas «ReUniones Abiertas del Municipio» (Open Town Meetings, OTM), cuyo origen puede remontarse a los peregrinos que fundaron las primeras colonias inglesas (Zimmerman 1999). El cuerpo administrativo superior en la comunidad no es un consejo municipal electo, sino una asamblea pública abierta. Las OTM se reúnen básicamente una vez al año. Todos los votantes registrados en la comunidad pueden hablar y votar en esta asamblea. La asamblea es convocada por el «Consejo de los Seleccionados» (Board of Selectmen). Este es un comité cuyos miembros son nombrados en la reunión previa de la OTM, y que actúa como una especie de brazo ejecutivo de la OTM.

Los ciudadanos pueden incluir nuevos asuntos en la agenda de la OTM. Esto requiere o bien cien firmas de votantes registrados o, en municipios pequeños, las firmas de un décimo de los votantes registrados. Los Seleccionados pueden también incluir asuntos en la agenda, así como incluir temas propuestos por la administración del municipio o por otros comités.

Los participantes en la OTM reciben varias recomendaciones. En algunos municipios, la OTM es precedida por una reunión previa informativa, en la cual los ciudadanos pueden obtener más información sobre los asuntos que se tratarán en la OTM. En la convocatoria de la OTM pueden encontrarse recomendaciones de los distintos comités para muchos de los asuntos que van a ser votados. El «consejero del municipio» (town counsel), un abogado especializado en legislación municipal, juega un rol de asesoramiento muy importante en la OTM.

Se vota levantando las manos o poniéndose de pie, pero para asuntos delicados se suelen utilizar papeletas de voto secretas. Un problema con las papeletas de voto es que precisan de más tiempo (típicamente tres cuartos de hora para votar y contar los votos). Sin embargo, la oportunidad de utilizar papeletas de voto secretas es esencial para evitar la presión social sobre asuntos controvertidos.

Las decisiones de la OTM pueden ser revocadas vía referéndum. En Massachusetts, las firmas de 300 votantes registrados son requeridas para convocar un referéndum, y la decisión de la OTM puede ser revocada si una mayoría de al menos el 20% de los votantes registrados optan por esta opción. En circunstancias especiales pueden convocarse OTM adicionales.

¿Cuántos ciudadanos atienden las reUniones del municipio? En los Estados Unidos los ciudadanos deben registrarse como votantes. Los porcentajes indicados más abajo corresponden a los cuatro estados que disponen de OTM: en Maine el 28,17%, en Vermont el 26,03%, en New Hampshire el 22,6% y en Massachusetts en 11,89%. De hecho, estos porcentajes deberían incrementarse en aproximadamente un 10%, porque cerca de un décimo de los nombres de la lista de votantes corresponden a ciudadanos que se han mudado durante ese periodo. De acuerdo al estudio de Zimmerman (1999), el nivel de asistencia depende fuertemente del tamaño de la comunidad. En comunidades con menos de 500 habitantes, usualmente atienden un tercio de ellos. En las ciudades de Connecticut con más de 20.000 residentes, la asistencia es de alrededor del 1% (Zimmerman, pagina 165, datos de 1996). Niveles de asistencia muy bajos han sido registrados en comunidades donde los poderes de la OTM están limitados.

Zimmerman (paginas 173 a 174) encuestó a funcionarios municipales acerca de la calidad de los debates en la OTM. En Massachusetts, el 82% respondieron que la calidad de los debates era «excelente» o «buena», el 16% «razonable» y el 2% «dudosa». Zimmerman también les pidió que estimaran la calidad de las decisiones. En Massachusetts, el 86% de los funcionarios consideraron las decisiones «excelentes» o «buenas», el 14% «razonables» y el 1% «dudosas». Los porcentajes son similares en los otros estados.

En la ciudad brasileña de Porto Alegre, un nuevo sistema para la preparación democrática del presupuesto municipal ha estado funcionando a través de asambleas públicas desde 1989 (Abers, 2000). Este sistema fue introducido por el izquierdista Partido dos Trabalhadores, que consiguió una significativa victoria electoral en 1988. En las asambleas públicas, los residentes de cada barrio deciden sus prioridades para la inversión pública y eligen representantes que en un nivel más alto - distritos y municipio - organizan y controlan las decisiones tomadas con los servicios municipales. Además de las asambleas públicas locales, hay reUniones temáticas, por ejemplo sobre «educación» o «economía e impuestos».

Las asambleas públicas proporcionan una forma muy animada de democracia directa, y son ciertamente factibles a nivel local. Sin embargo, la asamblea pública también tiene algunas desventajas comparadas con el referéndum. La ausencia del voto secreto es la objeción más importante. Además, la asamblea pública requiere un esfuerzo de participación que necesariamente excluye la posibilidad de que todos los votantes participen.

2-2: Boicot con los quórum de participación

Los referendos municipales en Alemania ilustran de forma fehaciente la capacidad destructiva de los quórum de participación.

En Baden-Württemberg, el referéndum municipal fue introducido en 1956 (no se introdujo en otros estados alemanes hasta los años noventa). Sin embargo, la legislación de Baden es muy restrictiva. Una de las restricciones más serias es el quórum de participación requerido: al menos el 30% del electorado tiene que votar a favor de la propuesta de los ciudadanos, de lo contrario el resultado del referéndum es nulo.

Esta regla da más peso a los votos de los oponentes a la iniciativa ciudadana que a los votos de sus promotores, porque los «no-votos» de los abstencionistas se añaden a los votos negativos de aquellos que se oponen a la iniciativa.

El referéndum en Reutlingen (1986), sobre la construcción de un refugio antiaéreo, ilustra este efecto de forma llamativa. El 20 de marzo de 1986, el consejo municipal (con mayoría de la CDU) había decidido construir un búnker para la protección civil. Una iniciativa ciudadana contra esta decisión fue rápidamente constituida, incluyendo el apoyo de Los Verdes y del SPD, y el 18 de abril las firmas necesarias fueron entregadas para la convocatoria de un referéndum sobre este asunto.

El consejo municipal y la CDU organizaron un boicot deliberado contra esta iniciativa. Cualquier participación en discusiones sobre el tema fue sistemáticamente rehusada. La última semana antes del referéndum, la CDU repentinamente rompió el silencio con un anuncio y un panfleto que fue distribuido como un suplemento de periódico y que fue firmado por el alcalde, entre otros. Este anuncio contenía una descarada llamada a boicotear el referéndum: «... los ciudadanos deben actuar con calma, con un voto inteligente y no emocional. Así que usted puede permanecer en su casa el próximo domingo: después de todo, a usted le están pidiendo que vote contra la construcción del búnker. Incluso si usted no vota, estará expresando su aprobación sobre la decisión tomada por el consejo municipal. Ustedes han confiado en la CDU durante muchos años en las elecciones. Pueden confiar en nosotros también en este asunto».

El resultado fue que sólo 16.784 de los 69.932 votantes registrados tomaron parte en el referéndum, y sólo 2.126 votaron a favor del búnker. La iniciativa ciudadana no alcanzó el 30% de quórum, a pesar de que sólo el 3,4% de los votantes se pronunciaron a favor del búnker. La regla del quórum permitió que una pequeña minoría impusiera su opinión frente a la gran mayoría. Otros municipios en Baden-Württemberg celebraron referendos similares sobre la construcción de refugios antiaéreos. En general había una gran mayoría contra la construcción de estas instalaciones, que la gente consideraba innecesarias (una encuesta de opinión mostró que el 70% de los habitantes de Baden-Württemberg se oponían a los refugios). En Nürtingen, un municipio cercano a Reutlingen, se había lanzado también una iniciativa ciudadana contra la construcción de una instalación similar. La CDU local no pidió boicotear el referéndum allí. El resultado fue que el 57% del electorado participó, y el 90% de los votantes rechazaron la construcción del

refugio. La iniciativa ciudadana tuvo éxito en este caso. En otro municipio, Schramberg, la iniciativa ciudadana contra los planes de construcción de un refugio fue también exitosa, a pesar de una llamada de la CDU a boicotear el referéndum. El texto de la llamada al boicot por parte de la CDU fue filtrada prematuramente en este caso, de forma que los oponentes al refugio tuvieron tiempo de responder y resistir la maniobra. Los periódicos locales también fueron muy críticos con la llamada al boicot de la CDU. Al final, el 49,25% del electorado en Schramberg participaron en el referéndum. El 88,5% de los votantes estaban en contra del refugio, de manera que el quórum mínimo de participación del 30% se alcanzó en este caso.

También puede boicotarse un referéndum haciendo más difícil el voto de los ciudadanos. Un ejemplo bien conocido proviene de la ciudad de Neuss, donde fue celebrado el primer referéndum municipal en Nordrhein-Westfalen el 3 de septiembre de 1995. El asunto era la construcción de un hotel cerca del ayuntamiento que destruiría parte del cinturón verde de la ciudad. La mayoría de la CDU consiguió boicotear la consulta dificultando el voto y utilizando el quórum de participación del 25%. Es ampliamente reconocido que los referendos que conciernen planes de construcción en un distrito específico de grandes ciudades reciben un número limitado de votantes. La mayoría de los ciudadanos no está interesada en el asunto o tiene la impresión de que la falta de conocimiento de la situación local les impide juzgarlo correctamente (un referéndum en Antwerp sobre el diseño de la plaza municipal en Ekeren, por ejemplo, atraerá muy pocos votantes de otros distritos como el Sur o Hoboken, donde la mayoría de residentes no ha estado nunca en Ekeren personalmente). El consejo municipal de Neuss utilizó una serie de medidas para desanimar a los votantes. El voto por correo no fue permitido (aunque en las elecciones municipales el 15% de los votos fueron enviados por correo). En vez de los 100 colegios electorales disponibles en las elecciones municipales, sólo 30 estuvieron abiertos para esta consulta. El resultado: sólo el 18,5% del electorado tomó parte en el referéndum. De estos casi el 80% estaban en contra de los planes hoteleros, pero debido a que el quórum no fue alcanzado, la iniciativa de los ciudadanos fue nula.

En Bélgica, el 10 de abril del 1995, fue implantada una ley que permitía el referéndum a nivel municipal no obligatorio y no vinculante. Fue fijado un quórum de participación del 40% del electorado. Si participa menos del 40% del electorado, los votos deben ser destruidos sin ser contados.

Aunque los referendos no son obligatorios ni vinculantes, y además se impuso un número de firmas excesivamente alto (10% del electorado), la nueva legislación condujo a iniciativas en varias ciudades. En 1996, en los municipios de Genk y As in Limburg, los ciudadanos solicitaron un referéndum sobre la construcción de un complejo comercial donde había una vieja mina abandonada. En el municipio de As, el consejo municipal decidió no permitir el referéndum, pero en Genk se votó el 13 de octubre de 1996. sólo el 37,47% del electorado participó en la consulta y por tanto, en nombre de la democracia belga, los votos fueron destruidos sin ser contados. Las organizaciones de clase media y un partido de extrema izquierda habían pedido a la gente que no votara. El primer referéndum celebrado bajo la nueva ley fue inmediatamente víctima de las llamadas a boicotarlo.

En Gent, el 14 de diciembre de 1997, se celebró un referéndum promovido por una iniciativa ciudadana sobre los planes de construcción del ayuntamiento del llamado Aparcamiento de Belfort, en el centro de la ciudad. El consejo municipal había decidido con antelación que consideraría el resultado como vinculante, pero el Partido Socialista y el VLD, que formaban la coalición que gobernaba en Gent, pidieron a los votantes que boicotearan la consulta. En esta ocasión el boicot falló por un pequeño margen, ya que el 41,12% del electorado participó, y de estos el 95% votaron contra el aparcamiento.

En Sint-Niklaas, el 28 de junio de 1998, se celebró un referéndum sobre la construcción de un aparcamiento subterráneo. Como en Gent, se alcanzó por poco el quórum, con un 40,28% de participación. Votaron el 92% contra el aparcamiento. El partido mayoritario en Sint-Niklaas, los democristianos del CVP y la NCMV local (la asociación de comerciantes) habían pedido a la gente que no votara. «El referéndum es una mala fórmula. Cualquiera que vote <si> lo único que consigue es que los que voten <no> consiguen el 40% necesario. El votante del <si> es mejor que se quede en casa», declaró el presidente del CVP local, Julien Vergeylen (diario *Gazet van Antwerpen*, 17 de junio de 1998). El líder socialista, Freddy Willockx, dijo «El problema es que debido a la llamada del CVP al boicot, no sabemos objetivamente lo que la gente quería. Probablemente el 70% o el 80% de los votantes de Sint-Niklaas estaban probablemente en contra del aparcamiento, pero nunca lo sabremos con certeza» (*Gazet van Antwerpen*, 29 de Junio 1998).

Aunque el quórum de participación fue posteriormente rebajado (y el número de firmas aumentado), tras esta y otras dudosas experiencias se han producido pocas iniciativas.

Italia nos ha proporcionado recientemente ejemplos muy significativos. El 18 de abril de 1999, un referéndum fue convocado en este país para reformar el sistema electoral. Las reformas eran apoyadas por la mayoría de los partidos políticos; el 49,6% de los electores participaron, el 91% de ellos votaron por las reformas. Pero se habían tomado esa molestia para nada, ya que el quórum de participación del 50% no se alcanzó, y las reformas no prosperaron. Un hecho interesante: en el sur de Italia, la mafia había pedido abiertamente el boicot, y la participación del 40% al sur de Nápoles fue mucho menor que la media nacional. La mafia decidió que sus candidatos eran elegidos más fácilmente mediante el sistema electoral existente, y manipularon el quórum de participación de tal modo que la mafia venció frente a una mayoría pública de más del 90%.

Desgraciadamente, estas campañas de boicot ocurren regularmente en Italia. El último ejemplo es el referéndum del 12 y 13 de junio del 2005, en el cual cuatro propuestas para la liberalización de la muy restrictiva ley de reproducción asistida fueron votadas. Con el apoyo del papa Benedicto XVI, el presidente de los obispos italianos, cardenal Ruini, con un nombre muy apropiado en este caso, pidió activamente el boicot. «El cardenal Ruini cree que no votar es la mejor manera de rechazar las propuestas. Después de todo, un referéndum es sólo válido cuando al menos la mitad del electorado vota. Puesto que está claro que los que voten <si> serán la mayoría, votando <no> los católicos sólo conseguirían ayudar a conseguir el quórum mínimo, y por tanto ayudando a la opción del <si>; este era el razona-

miento», como explicaba el portal de noticias en Internet *KatholiekNederland.nl* (http://www.katholieknederland.nl/actualiteit/2005/5/nieuws_568842.html). Y la estrategia de Ruini triunfó: la participación fue menor que el quórum de participación, y el referéndum fracasó.

Estos ejemplos nos llevan a una conclusión simple: los quórum de participación están fundamentalmente equivocados. Dan un peso distinto a los votos a favor o en contra de una iniciativa, provocan llamadas al boicot y niegan el principio del mandato en la toma de decisiones directas.

2-3: Frans van den Enden

Durante largo tiempo, al filósofo holandés Spinoza le correspondía el honor de haber puesto los primeros fundamentos filosóficos sobre la democracia – soberanía popular y una libertad de expresión radical. Esto hace de él un representante típico de lo que el historiador Jonathan Israel (2002) llamó «los ilustrados radicales». Algunos de los más clásicos representantes de la Era de la Razón – Newton, Locke y Montesquieu, por ejemplo, son de hecho representantes de la Edad de la Razón moderada. Las creencias de Locke son representativas de esta Edad de la Razón moderada. Él pedía tolerancia y libertad de creencias para todo tipo de cristianos, pero no para los ateos. —porque eso significaría rechazar las bases de la moralidad – ni para los católicos, porque reconocían una autoridad extranjera (el papa). Los partisanos de la Edad de la Razón moderada lucharon contra la «ilustración radical» y los partidarios de ésta tuvieron que operar clandestinamente con frecuencia. En 1990, sin embargo, el experto en Spinoza, Wim Klever, descubrió que Spinoza había tomado prestadas sus ideas de su tutor, Franciscus van den Enden (1602-1674). Van den Enden era de Antwerp, pero más tarde se estableció en Amsterdam, donde fundó una pequeña escuela privada donde también se educó Spinoza. Klever descubrió que Van den Enden era el autor de dos libros revolucionarios, anónimamente publicados: «Kort Verhael Van Nieuw Nederlands» («Un breve ensayo sobre la nueva Holanda, 1662) and «Vrije politieke stellingen» («Propuestas políticas libres, 1665, reeditado por Klever en 1992).

Van den Enden fue el primero en pedir la igualdad política «entre gente más y menos inteligente, ricos y pobres, hombres y mujeres, gobernantes y súbditos, etc.» Van den Enden declara explícitamente que la igualdad política no significa «uniformizar». Argumenta que cada ser humano es un individuo único con características específicas, y que la igualdad política no puede alterar esto. La igualdad proporciona libertad. Las leyes deben proporcionar a todos el espacio para desarrollarse, para hablar y para pensar– para lo cual Van den Enden usa el término «libertad igual». Formuló el principio de la soberanía popular de forma enérgica: Avisó – correctamente, como vemos ahora – contra la creación de una clase política que serviría a sus propios intereses. Van den Enden argumentó que los ciudadanos son capaces de tomar las decisiones políticas por sí mismos, y creía que las asambleas públicas eran la mejor forma para conseguirlo. Van den Enden apunta que como resultado de la deliberación y la toma de decisiones común en tales asambleas, el conocimiento y habilidades políticas del pueblo se incrementaría. Tenía un concepto limitado del «pueblo» en este contexto: sólo los hombres que podían

mantenerse a si mismos podían votar. Los hombres que no podían mantenerse y las mujeres no podrían acceder a la asamblea (en este punto su teoría de la igualdad es inconsistente). En la primera asamblea pública, argumentaba, los ciudadanos deberían quemar formalmente todas las leyes y regulaciones existentes que proporcionan poderes o privilegios especiales a la nobleza y los clérigos. Creía que tales comunidades donde se desarrollaba una genuina democracia directa podían federarse entre si. Todo esto hace de él, probablemente, el primer teórico de la democracia directa. Van den Enden también argumentó por la libre posesión de armas por los ciudadanos, de forma que los gobernantes no fueran capaces de robarles sus derechos democráticos.

Van den Enden consideraba que la democracia estaba inextricablemente unida a una vida cultural libre. «La cosa más dañina en un estado es que la gente no tenga libertad para poder proclamar cualquier cosa que consideren que es del mejor interés público...». No se establecerían obstáculos en el camino de nadie, incluyendo a los extranjeros, en lo que a opiniones personales o religiosas concierne. Van den Enden también promovió el principio de solidaridad mutua en relación con las necesidades físicas de la gente. Central en sus creencias era el derecho al trabajo. Un estado que acepta gobernar a todos aquellos que han nacido dentro de sus fronteras, sólo se justifica si proporciona niveles iguales de beneficio a todos sus miembros. También pidió la introducción de infraestructuras médicas y sociales y rechazó enfáticamente las «limosnas» de los ricos y las iglesias.

Cerca de 125 años antes de la revolución francesa, Frans Van den Enden había expuesto la celebrada trinidad de libertad, igualdad y fraternidad. Pero mientras los revolucionarios franceses gritaron este lema de forma indiferenciada, Van den Enden lo expuso con mucho más cuidado: conectó la libertad con la vida cultural (libertad de opinión y de religión), la igualdad en los sistemas políticos y legales, y la solidaridad con las necesidades materiales de la gente.

Van den Enden se mudó más tarde a París, donde fue arrestado por estar implicado en un complot contra Luís XIV. El 27 de noviembre de 1674 fue ejecutado en la horca en la plaza de la Bastilla. Si uno compara el contenido de las «Propuestas Políticas Libres» con la situación hoy en día, es claro que la mayoría de las metas formuladas por Van den Enden hace tres siglos y medio están todavía esperando a ser alcanzadas.

3. Federalismo, subsidiaridad y capital social

Iglesia y democracia: el principio de subsidiaridad

La Iglesia Católica no ha sido nunca amante de la democracia. Hasta avanzado el siglo XX, los líderes católicos defendían el punto de vista de que el estatus divino de la Iglesia le daba el derecho y la obligación de estar involucrada en la actividad política. Se esperaba de los políticos democristianos que siguieran las directrices de Roma. Por ejemplo, el papa Pío X, en su encíclica «Fin dalla prima nostra enciclica» en 1903, escribió: «Cumpliendo su responsabilidad, la democracia cristiana tiene la obligación más ferrea de obediencia a la autoridad religiosa, y está sujeta y debe obediencia a los obispos y a cualquiera que les represente. No es ni diligencia digna de ser alabada ni devoción sincera el llevar a cabo algo que es esencialmente bello y bueno, pero que no ha sido aprobado por el representante autorizado de la Iglesia.»

Sin embargo, la Iglesia también exigía obediencia de la sociedad como un todo. En la encíclica «Immortale Dei» (1885), el papa León XIII declaró que era equivocado colocar las distintas formas de devoción a la misma altura que la religión verdadera. La Iglesia ha permanecido siempre firme. Como autoproclamada guardiana de la verdad absoluta, difícilmente podía hacer otra cosa. La experiencia nos ha mostrado en Polonia, Irlanda e Italia que la Iglesia también trata de imponer sus opiniones sobre la sociedad a través de los gobiernos, si cree estar en posición de hacerlo. Hasta 1944, con la encíclica «Già per la Sesta Volta» (Pío XII), la Iglesia no adoptó en principio una posición favorable a la democracia (Woldring, 1996). La aversión de la Iglesia a las ideas democráticas explica por que los políticos católicos resistieron tan fuertemente la introducción del sufragio universal (contra el cual, por cierto, usaron más o menos los mismos argumentos que ahora se lanzan contra la democracia directa).

Deberíamos, por tanto, tratar con cuidado la aserción de que la Iglesia Católica también formuló una teoría de gobierno basada en el concepto de subsidiaridad. La encíclica «Quadragesimo anno» (1931) describió este concepto como sigue: «...es verdad que debido a condiciones diferentes muchas cosas que eran hechas por pequeñas asociaciones en el pasado son ahora realizadas por grandes asociaciones. Pero hay un importante principio, que no puede ser eliminado ni cambiado, y que permanece fijo e inmutable en la filosofía social. Así como es gravemente equivocado tomar de los individuos lo que pueden conseguir por su propia iniciativa e industria y pasarlo a la comunidad, es también una injusticia (...) asignar a una asociación más grande o de más alto nivel lo que organizaciones menores o subordinadas pueden llevar a cabo. (...) La autoridad suprema del Estado debería, por lo tanto, permitir a grupos subordinados manejar asuntos de menor importancia, ya que de otra forma estaría derrochando sus esfuerzos. Por tanto el Estado hará más libre y efectivamente aquellas cosas que son su responsabilidad porque sólo él puede llevarlas a cabo: dirigir, vigilar, urgir y contener, como requiera la ocasión y la necesidad demande. Por lo tanto, aquellos en el poder deberían estar seguros de que cuanto más se mantenga un orden graduado entre las varias asociaciones, en observancia del principio de subsidiaridad, más fuerte y más efectiva será la autoridad social, y más feliz y próspera la condición del Estado».

«Subsidiariedad» es un concepto clave en la ideología cristiano-demócrata. La idea básica es que los niveles «más altos» deleguen tantas tareas como sea posible a los niveles «más bajos», para liberarse del trabajo menos importante que, además, puede ser hecho más eficientemente por esos niveles subordinados. Una premisa adicional es que los niveles más bajos, hasta llegar al individuo, son tratados de forma injusta si no hay delegación. Sin embargo, la iniciativa de delegación es de arriba abajo. Es el nivel más alto el que determina cuánto margen de maniobra recibirán los niveles más bajos, y si esa libertad de acción va a ser retirada en el futuro. Ésto está también expresado por el término «subsidiario», que significa «reserva» o «auxiliar» (como en las tropas militares auxiliares); los niveles más bajos son a todos los efectos las tropas auxiliares de los niveles más altos.

Subsidiaridad y federalismo

«Federalismo» es lo opuesto a «subsidiariedad». En una sociedad federal, la delegación de poder proviene de los ciudadanos. Los federalistas también mantienen que si las tareas no son delegadas se produce injusticia, ya que somos animales sociales y dependemos unos de otros. No obstante, la subsidiariedad difiere fundamentalmente de los principios del federalismo. El federalismo proviene del individuo, ya que no sólo la conciencia y el juicio moral, sino también la experiencia de las alegrías y tristezas de la vida son rasgos individuales. Los grupos no sufren y, de forma aún más significativa, no tienen conciencia. La subsidiariedad, por otro lado, procede de un poder que permanece por encima de la persona individual, y que de forma «benevolente» crea espacio para las actividades de los niveles más bajos y de los individuos.

La idea federalista puede ser fácilmente enlazada con el ideal democrático. Pero la conexión es aún más cercana que ésto: la democracia directa y el federalismo son las dos caras inseparables de la misma moneda democrática. El concepto de subsidiariedad, por otro lado, es irreconciliable con una democracia plena, porque está basado en una autoridad a priori. En la teoría de la subsidiariedad, el modelo jerárquicamente estructurado de la Iglesia es exportado al estado secular. En el concepto federalista, son los individuos los que forman el nivel más alto, ya que son finalmente los individuos los que determinan qué es delegado y a qué nivel. Para los promotores de la subsidiariedad, este derecho de decisión pertenece al estado (el cual desde la perspectiva de la Iglesia está aún subordinado al poder «divino») y los individuos se encuentran en el nivel más bajo.

La Iglesia Católica no inventó, quizá, la palabra «subsidiariedad», pero la ha adoptado y propagado con gran éxito. La ideología de la subsidiariedad, por ejemplo, se ha enraizado fuertemente en los círculos de la Unión Europea. En estos círculos se produce a menudo un discurso muy ambiguo acerca de la dirección en que se produce la delegación de poder (desde el individuo a la sociedad, y viceversa), de forma que ha surgido una desastrosa confusión entre los términos «subsidiariedad» y «federalismo». Mucha gente actualmente usa el término «subsidiariedad» cuando en realidad mantienen ideas federalistas. Incluso federalistas incondicionales confunden ambos términos, a menudo con consecuencias importantes. Frecuentemente olvidan que la estructura federal lógicamente

te comienza con el individuo, y sólo permiten al argumento federalista comenzar a un nivel mucho más alto, tal como la comunidad o incluso la nación. Para los niveles más bajos y los individuos, inconscientemente adoptan la vieja idea de la subsidiariedad. Ésto elimina del argumento federalista mucho de su atractivo y su consistencia interna, y el enlace lógico entre federalismo y democracia directa se pierde.

Federalismo y democracia directa

Para un federalista consecuente, el individuo representa el nivel más alto. Proponemos dos argumentos para apoyar esta idea.

Primero, el objetivo de la política es minimizar el desorden y la infelicidad, en tanto éstos son atribuibles a las circunstancias sociales. Ya que la infelicidad es siempre experimentada por individuos y nunca por grupos o poblaciones enteras, es lógico que el individuo aparezca como la autoridad política más alta.

Segundo, las decisiones políticas son en esencia elecciones morales o juicios de valor. sólo los individuos tienen una consciencia y la capacidad para el juicio moral. Los grupos o las poblaciones no tienen consciencia. Es por lo tanto lógico desde esta perspectiva, también, que el individuo aparezca como la autoridad más alta.

Sin embargo, los federalistas no son simples egocentristas. Saben que los individuos sólo pueden ser seres humanos reales, individuos reales, dentro de la estructura de la sociedad. La gente se relaciona con otra gente precisamente porque son seres sociales.

Los individuos forman pequeñas comunidades jurídicas, dentro de las cuales los asuntos pueden ser democráticamente regulados. Ciertos asuntos no pueden ser gestionados al nivel de un pueblo, una ciudad, un valle o una región. En tales casos, las comunidades más pequeñas pueden federarse entre sí: se unen para formar una nueva (mayor) comunidad que está autorizada a tratar con esos asuntos. Este proceso federativo puede ser repetido hasta que todos los asuntos son tratados en el nivel adecuado.

Federalismo es el nombre que damos a la estructura que emerge cuando, para tratar ciertos asuntos, comunidades pequeñas acuerdan mutuamente formar una comunidad mayor y delegar ciertos poderes en ella. Dado que la delegación tiene lugar desde lo más pequeño a lo más grande, esta delegación desde el nivel más bajo puede en principio rescindirse en cualquier momento. Porque el nivel más bajo es a la vez el nivel más alto. El individuo es por tanto el nivel de gobierno más bajo y más alto. «Más alto» y «más bajo» no tienen que ser interpretados, en este contexto, en el sentido de una jerarquía administrativa. Cuando las comunidades transfieren un poder a un distrito o región, esta última entidad es «mas alta» en términos administrativos que las comunidades. Sin embargo, son las comunidades, o el nivel incluso más alto de los ciudadanos, los que han transferido ese poder y los que pueden, en principio, también rescindirlo.

Si llevamos la idea federalista a su conclusión lógica, llegamos al individuo autónomo como la comunidad más pequeña, y a la vez la más básica. La persona individual es así la institución más básica que puede delegar. Esto es también lógico porque una buena decisión siempre se distingue de

una mala por que evita mejor el desorden y la infelicidad y, como hemos visto, desorden e infelicidad son únicamente experimentados por los individuos - nunca por comunidades. El hecho de que el individuo es la autoridad más alta debería ser lógicamente reflejada en una toma de decisiones basada en la democracia directa a todos los niveles.

Federalismo desenredado

Democracia significa que la gente puede dar forma a sus propias comunidades discutiendo entre ellos. La gente debe tener la oportunidad de elegir por sí mismos la mejor forma de trabajar juntos. sólo un federalismo consistente les proporciona ese espacio, junto con la democracia directa. Son sólo dos aspectos del mismo concepto: democracia fuerte o completa (Barber, 1984)

La importancia de la libre formación de comunidades es ilustrada por el ejemplo suizo. Suiza no es sólo el país con la democracia directa más avanzada de todo el mundo. Es también un país con una federalismo fuerte y muy desarrollado. Los niveles administrativos más bajos en Suiza, como los cantones o los municipios, a menudo tienen poderes muy importantes (en lo que se refiere a impuestos, por ejemplo, ver el apartado 4-3 y el capítulo 5)

En 1874, Suiza experimentó una especie de guerra de secesión en la cual la unión de cantones católicos, que querían separarse del estado federal, fue derrotada. Sin embargo, la combinación de democracia directa con estructuras federales permiten que ese tipo de conflictos se resuelvan pacíficamente. Por ejemplo, la región del Jura decidió formar su propio cantón en 1978. Esto se realizó a través de un referéndum a nivel nacional, que aprobó la nueva estructura federal con un cantón extra. En 1993, varios municipios del área de Laufenland decidieron pasar desde el cantón de Berna al de Basel-Land. Este ajuste de las fronteras fue también pacíficamente implementado a través de un referéndum nacional.

Frey y Eichenberger (1996 y 1999) proponen un federalismo radical en el cual las unidades políticas más bajas puedan federarse como deseen. Los ciudadanos deben tener el derecho a decidir por referéndum que relaciones federales serán constituidas. Un municipio, por ejemplo, podría decidir vía referéndum el paso de una provincia a otra.

Las Uniones federales no son eternas. Uniones bloqueadas, o Uniones que sólo pueden rescindirse si el resto de los socios están de acuerdo, son inaceptables. Una unión federal puede compararse con un matrimonio: únicamente puede tener lugar y mantenerse si los dos miembros están de acuerdo. Si sólo uno de los miembros quiere un divorcio y el otro no, el matrimonio debe ser anulado. Si el permiso de los dos fuera esencial para la anulación, uno de los miembros mantendría al otro como rehén en el matrimonio contra su voluntad.

Como extensión a esto, además, cada generación debe tener la oportunidad de revisar las Uniones grandes y pequeñas y las relaciones en las cuales viven. En décadas recientes hemos aprendido a aceptar que la gente tiene obligaciones ecológicas hacia las generaciones futuras. Además, la idea de que una generación no puede cargar a sus sucesores con una montaña de deuda pública está siendo cada vez más aceptada. Todavía debemos ampliar este sentido de la responsabilidad. Cualquiera que ata a las generaciones futuras a condiciones fijas está hipotecando su futuro. Están resolviendo proble-

mas actuales a las expensas de la libertad de las generaciones futuras. Las Uniones federales podrían describirse como una forma de contratos renovables con una duración específica.

Frey y Eichenberger también argumentan a favor de «desenredar» los diferentes dominios de la vida en jurisdicciones que muy bien podrían solaparse geográficamente. En el cantón de Zurich, por ejemplo, con una población de 1,2 millones de habitantes, hay además de los 171 municipios otras comunidades independientes y gestionadas a través de la democracia directa - tal como comunidades educativas o religiosas. Estas comunidades centradas en el campo de la educación o la religión operan al lado de las comunidades municipales existentes, recaudan sus propios impuestos y tienen fronteras geográficas que no son necesariamente las mismas de los municipios. Además, hay grandes «Zivilgemeinden» (comunidades civiles) que gestionan servicios públicos (agua, electricidad, televisión, etc.) a través de mecanismos de democracia directa, y que obtienen sus ingresos a través de las contribuciones de los usuarios. Finalmente, hay también «Zweckverbände» (asociaciones funcionales), cuyos miembros son los municipios en vez de los individuos. Las «Zweckverbände» se ocupan de la recogida de la basura, las iglesias y cementerios, los hospitales y la planificación regional. Este sistema de estructuras federales paralelas puede ser encontrado a lo largo de Suiza, como en los cantones de Glarus y Thurgau, por ejemplo. Ha habido varios intentos, por parte de políticos o burócratas cantonales, de centralizar estas entidades operacionales. Esos intentos han fallado normalmente, porque la gente está generalmente contenta con este sistema de federalismo «desenredado» (Frey y Eichenberger, 1996, p. 322).

Es esta capacidad de «desenredarse» la que fundamentalmente distingue el federalismo de la subsidiaridad. La subsidiaridad está basada en una autoridad suprema ya establecida que delega hacia abajo. El resultado es, inevitablemente, una entidad centralizada y monolítica. Cuando los ciudadanos son libres de federarse, es posible crear diferentes Uniones y relaciones que se solapan entre sí para las distintas áreas de la vida. Estas pasan a estar «desenredadas». Este desenredamiento puede ser útil por distintas razones:

- La cooperación territorial puede variar para los distintos dominios sociales. El dominio de la ley tiende a estar relacionado con comunidades históricas, y por tanto con fronteras lingüísticas. Las alianzas de cooperación económica pueden seguir otros modelos. La ciudad holandesa de Maastricht y la ciudad alemana de Aachen, que están cercanas entre sí, pueden pertenecer objetivamente a la misma región económica y simultáneamente a diferentes áreas jurisdiccionales. Una comunidad en la Alsacia francesa podría federarse con comunidades alemanas del otro lado del Rin en las áreas de seguridad y protección contra incendios, y cooperar con otras zonas francesas en el área de educación (Frey y Bohnet, 1995)

Áreas diferentes de la vida pueden también requerir diferentes tipos de gestión. El dominio legal (el estado constitucional) produce leyes que aplican a todos y a las cuales todos deberían por lo tanto ser capaces de contribuir. Esto no es cierto en el dominio económico. Las necesidades varían, y no hay ninguna razón para que yo deba interferir en los detalles de procesos de producción y consumo en los que no estoy directamente implicado. La regulación económica ocurre naturalmente, por lo tanto, a través de acuerdos entre las partes implicadas - los consumidores y los productores. Hay una necesidad, sin embargo, de leyes que definan los derechos de

los trabajadores o protejan el entorno, etc. Pero los procesos económicos que tienen lugar dentro de esa estructura legal no necesitan ser democráticamente regulados.

La legislación en dominios como la economía y la educación pueden jugar únicamente un papel externo: ajusta límites medioambientales para la actividad económica y garantiza el derecho básico de ser educado en ciertos temas. Pero no existe la necesidad absoluta de que el estado constitucional interfiera administrativamente en esas áreas. El derecho a decidir que debería suceder en esos dominios no pertenece a los políticos, o al público en general, sino sólo a la gente que está directamente implicada en ellos. Áreas como la educación o la economía, por lo tanto, funcionan mejor cuando están desenredadas y parcialmente libres de la interferencia del estado constitucional, de la forma más apropiada para cada caso.

Sin embargo el principio fundamental del federalismo implica que este desenredamiento en estructuras federales no puede ser impuesto desde arriba. Debe ser decidido por la gente, y la democracia directa es una herramienta esencial para esto. Esta clase de democracia siempre funcionará mejor cuanto más separadas se encuentren las áreas de la vida en que el proceso de toma de decisiones democrático es el más natural, de aquellas en las que las decisiones democráticas no son ni necesarias ni deseables. El federalismo «desenredado» y la democracia directa pueden así reforzarse mutuamente. Una democracia integrada es una sociedad en la cual este proceso de reforzamiento recíproco de la democracia y de las formas federales de asociación ha sido puesto en marcha satisfactoriamente.

Capital social, democracia y federalismo

En la primera mitad del siglo XIX, el escritor francés Alexis de Tocqueville hizo un viaje a lo largo de los Estados Unidos de América. El informe de ese viaje apareció en dos partes: en 1835 y en 1840. Los líderes norteamericanos, incluso ahora, citan a de Tocqueville cuando quieren describir la esencia del «sueño americano».

De Tocqueville identificó dos aspectos de la sociedad norteamericana que a primera vista parecen ser contradictorias. Primero, fue sorprendido por la franca autonomía de los ciudadanos norteamericanos. «No deben nada a ningún otro hombre, no esperan nada de los otros hombres; han adquirido el hábito de considerarse siempre como entes individuales, y son aptos para imaginarse que su destino está en sus propias manos». Pero, al mismo tiempo, se dió cuenta de que la vida social en los jóvenes Estados Unidos era inusualmente intensa: «En las ciudades es imposible prevenir que los hombres se agrupen, discutiendo apasionadamente de forma repentina. Las ciudades son como grandes asambleas de todos los habitantes. En ellas, la gente posee inmensa influencia sobre sus magistrados y a menudo llevan a cabo sus deseos sin intermediarios (...) Norteamericanos de todas las edades, de toda situación vital y de todas las disposiciones están siempre formando asociaciones. Hay no sólo asociaciones comerciales e industriales en las cuales todos toman parte, sino también otras de mil tipos diferentes -- religiosas, morales, serias, fútiles, muy generales y muy limitadas, inmensamente grandes y muy pequeñas.»

En las líneas citadas más arriba, Alexis de Tocqueville describe nada menos que la combinación de una democracia directa y viva con un federalismo espontáneo. Esta situación,

en la cual gente independiente se une libremente y toman decisiones comunes, proporciona un excedente social para el cual el término «capital social» fue creado.

La creación de «capital social» - la «madre de todas las demás artes» - ha recibido nivel de atención inusual en los últimos años. El libro de Putnam «Making democracy work» (1993) fue un hito. Esta publicación resumió los resultados de 20 años de trabajo sociológico en Italia. La intención original del equipo de Putnam era estudiar los resultados de la regionalización en Italia. Comenzando en los años setenta, se había iniciado un proceso de descentralización, y competencias significativas habían sido transferidas a las regiones. Durante esos años, los investigadores compilaron una cantidad impresionante de información: encuestas, cientos de entrevistas y montañas de estadísticas fueron procesadas.

Putnam descubrió una remarcable y consistente diferencia entre las regiones del norte y del sur de Italia. Las regiones del norte eran económicamente más ricas y estaban administradas de forma mucho más eficiente. El grupo de Putnam también llevó a cabo un experimento. Se presentaron tres solicitudes de información a las administraciones de las distintas regiones. Las administraciones de Emilia-Romagna y del Valle d'Aosta fueron las más rápidas en contestar: los investigadores recibieron respuestas completas en dos semanas. A pesar de repetidos requerimientos, las administraciones de Calabria y Sardinia nunca proporcionaron una respuesta completa a las tres mismas preguntas.

Putnam probó la hipótesis de que una diferencia en «civismo» era la base de la distinción entre el norte y el sur. «Civismo» puede ser definido en las palabras de de Tocqueville como «la evaluación de intereses en un contexto social amplio». Los intereses particulares de cada cual no son ignorados o suprimidos; son considerados como coincidentes con los intereses comunes en el largo plazo. El opuesto del «civismo» es el «familiarismo amoral». Alguien con esta última actitud está sólo preocupado con los intereses a corto plazo de su círculo familiar más estrecho. Una sociedad en la cual predomina esta concentración en los intereses familiares en el corto plazo permanece atomizada. El interés común se deja a aquellos en el poder, lo que significa que las relaciones que se forman son principalmente oportunistas (clientelismo).

Para medir el «civismo», Putnam usó un índice basado en los siguientes indicadores:

- el porcentaje de votos que no van al candidato vencedor en una elección: en una sociedad donde el familiarismo amoral predomina, hay generalmente una proporción menor de esos votos (clientelismo electoral)
- participación de los votantes en los referéndum: porque el clientelismo no puede jugar un rol importante en los referéndum, el nivel de participación en procesos de decisión de democracia directa es un buen indicador de «civismo»
- el número de lectores de periódicos: leer periódicos indica interés en la sociedad como un todo.
- El nivel de participación en la vida social (como clubes, etc.): tomar parte en la vida social amplía los horizontes más allá del núcleo familiar.

Putnam (1993, Pág. 97-98) caracterizó la diferencia entre los dos tipos de sociedad que descubrió como sigue: «Cuando dos ciudadanos se cruzan en la calle de una región cívica, probablemente ambos han visto un periódico en su casa

ese día; cuando dos personas en una región menos cívica se cruzan, probablemente ninguno de los dos lo ha visto. Más de la mitad de los ciudadanos en las regiones cívicas no ha emitido nunca un voto de preferencia; más de la mitad de la gente en una región menos cívica dicen que sus votos han sido siempre de ese tipo. La asociación en clubes deportivos, grupos culturales o recreacionales, organizaciones de acción social o comunitaria, grupos juveniles o educativos, etc. es aproximadamente el doble de común en las regiones más cívicas que en las menos cívicas.»

Parece haber una fuerte relación directa entre civismo, desempeño económico y eficiencia de la administración pública. En áreas con mayor civismo, la economía prospera y la administración es eficiente. Putnam examinó y eliminó varias explicaciones alternativas y llegó a la conclusión de que el «civismo» jugaba un rol causal.

Putnam también argumentaba que la diferencia entre la cultura cívica del norte y el sur de Italia es muy antigua y puede ser rastreada hasta el siglo XI. En ese tiempo una monarquía feudal de raíces normandas se estableció en el sur de Italia. Mientras que en el siglo XV había ya ciudades-estado republicanas en el norte, que proporcionaban considerables oportunidades para la iniciativa personal y la participación política para un número relativamente alto de ciudadanos, en el sur el feudalismo continuó existiendo con sus estructuras jerárquicas, en las cuales el crimen organizado pudo más tarde insinuarse sin esfuerzo.

No se puede mantener, por supuesto, que el nivel de civismo permanece constante a través de la historia. El civismo puede también ser erosionado, por ejemplo bajo la influencia de factores económicos. Un sorprendente ejemplo es descrito en el libro «The mountain people» del antropólogo Turnbull (1972, 1994) sobre los Ik, una pequeña tribu que vivió en el noreste de Uganda. Los Ik fueron conducidos fuera de su territorio original después de que este fuera designado como reserva natural. Esto devastó sus fuentes tradicionales de existencia y su organización social. La caza colectiva no fue posible a partir de entonces. Sólo se mantuvo el furtivismo de individuos separados. Los Ik ilustran un ejemplo extremo de atomización social, profunda desconfianza mutua entre los individuos y la pérdida drástica de todo tipo de capital social.

En un estudio posterior (1995), Helliwell y Putnam analizaron cómo opera la cadena causal «civismo» > «administración eficiente» > «satisfacción social». En los ochenta, se otorgaron poderes considerables en el campo económico a las regiones italianas. Como resultado, las políticas económicas no fueron decididas en adelante por una autoridad central, sino principalmente por las autoridades regionales. En los sesenta y setenta, la diferencia de prosperidad entre el norte y el sur se había reducido debido, por un lado, al hecho de que las autoridades centrales habían realizado importantes transferencias de dinero desde el norte al sur, y por otro a que las regiones del norte fueron incapaces de operar de forma más eficiente (debido a que la política económica estaba siendo determinada de forma centralista). Parece que tan pronto como las regiones fueron capaces de fijar sus propias políticas, el excedente de capital social en el norte fue inmediatamente convertido en un incremento en la prosperidad. El capital público y privado era gastado de forma más eficiente en las regiones del norte, de forma que la diferencia de prosperidad entre el norte y el sur aumentó de nuevo desde 1983 en adelante, a pesar de las continuas transferencias de dinero público desde el norte al sur.

La cadena causal de Helliwell y Putnam puede ser extendida. La investigación comparada en un importante número de países muestra que no es la cultura cívica la que determina la sustancia y calidad de la democracia, sino que la conexión causal ocurre en la dirección opuesta: «La confianza interpersonal parece claramente ser un efecto más que una causa de la democracia» (Muller y Seligson, 1994). La democracia crea confianza entre la gente, y confianza entre los ciudadanos y las instituciones del estado.

En otro estudio, Putnam (1996a, b) inspeccionó la disminución del «capital social» en los Estados Unidos. La asistencia a la iglesia, el trabajo para partidos políticos y la pertenencia a todo tipo de clubes y asociaciones había declinado drásticamente durante las décadas precedentes en los EE.UU. había también una disminución simultánea en la «confianza social» (confianza en otra gente y en las autoridades). Tras eliminar varias posibles explicaciones, Putnam creía que había hallado al principal culpable en la televisión. En los cincuenta, la televisión hizo una entrada explosiva en la sociedad americana: mientras que sólo el 10% de las familias poseían un aparato de TV en 1950, en 1960 ya eran el 90%. Es alrededor de esta época cuando comenzó el colapso del «capital social» norteamericano.

Un norteamericano medio mira la televisión cerca de cuatro horas al día. Algunas investigaciones han mostrado que los televidentes muestran una fuerte tendencia a tomar menor parte en la vida social en todos sus aspectos, y desarrollar una opinión más negativa del resto de las personas (los televidentes que ven televisión durante más horas sobreestiman el impacto del crimen en la sociedad). La televisión es, a este respecto, un medio de comunicación inusual; los lectores de periódicos, por contraste, tienen una tendencia mayor que la media a participar en la vida comunitaria.

Durante el mismo periodo, la desconfianza mutua entre la gente también aumentó. En 1960, el 58% de los norteamericanos todavía creían que se puede confiar en la mayoría de la gente. En 1993, ese porcentaje había bajado al 37%. Miller y Ratner (1998) apuntó que había una fuerte base ideológica para esta cultura de la desconfianza mutua: «la biología evolucionista, las teorías económicas neoclásicas, el conductismo y las teorías psicoanalíticas están basadas en la asunción de que la gente busca activa y claramente sus intereses personales (...) Pero los datos empíricos muestran más y más que la realidad es diferente. Sabemos por ejemplo que la gente da más importancia a la justicia de los procedimientos que se les aplican que a los resultados de estos procedimientos. Están a menudo más preocupados en el interés colectivo que en sus propios intereses personales, y sus puntos de vista políticos están a menudo determinados más por sus valores y convicciones que por el impacto que puedan tener sobre sus intereses personales».

Así, la gente se fija mucho menos en sus propios intereses que lo que dicen esas teorías. Pero al mismo tiempo, esas teorías se han convertido en una fuerza real en la sociedad. El resultado es que la mayoría de la gente se considera a sí misma mucho más altruista que el resto de las personas. Uno de los experimentos realizados por Miller y Ratner se ocupaba de la voluntariedad de la gente a la hora de donar sangre, tanto a cambio de una compensación económica como sin esa compensación [ver 3-2]. De la gente preguntada, el 63% dijo que estaban dispuestos a donar sangre gratis. Cuando se propuso una compensación económica de 15 dólares, el porcentaje ascendió al 73%. El efecto de ofrecer una

recompensa económica no era especialmente significativa, produciendo una diferencia realmente modesta. La gente encuestada, sin embargo, fue preguntada por su propia estimación de esos porcentajes - con y sin recompensa económica. Pensaban que el 62% de la gente donaría sangre si se les pagaba, y que sólo el 33% lo haría si no era así. Sobreestimaron claramente el papel del dinero como motivante en el resto de las personas.

Otra encuesta se concentró en la introducción de medidas anti-tabaco. Los no fumadores tendían a mantener opiniones más estrictas que los fumadores. La encuesta mostró que el 100% de los no fumadores y el 85% de los fumadores apoyaban restricciones al tabaco en los aviones. Pero la misma gente pensaba que el 93% de los no fumadores y sólo un 35% de los fumadores apoyarían esas medidas. En otras palabras: la gente sobreestima en exceso el rol que los intereses personales juegan en determinar las opiniones de los fumadores. Miller y Ratner hallaron que al menos el 80% de los fumadores estaban a favor de las restricciones al tabaco en lugares con alto riesgo de consumo pasivo del tabaco (restaurantes, lugares de trabajo, autobuses, trenes y aviones). La mayoría de la gente, sin embargo, pensaba que sólo del 25% al 35% de los fumadores apoyarían estas medidas.

Esta falta general de confianza entre la gente, que culmina en la desconfianza en las instituciones políticas, está directamente relacionada con el problema del capital social que se desintegra. La confianza entre la gente es capital social. La atomización de la sociedad impide que la gente perciba los motivos morales de los demás. La gente considera entonces al resto de las personas más y más como autómatas concentrados en su propio interés, lo cual no es cierto. Cuanto más se extiende la teoría del hombre como *homo economicus* (el hombre como un egoísta intrínseco), más gente explica incluso su propio comportamiento en términos de interés propio. La gente que trabaja socialmente debido a genuina empatía todavía tienden a ofrecer razones egoístas para lo que están haciendo («me ofrece algo que hacer», «puedo conocer a otros voluntarios», «hace que salga de casa»). Ver Wuthnow, 1991). La opinión de que la gente «vota por su bolsillo» no es corroborada cuando los patrones de voto son analizados; pero aparece cuando las propias opiniones de la gente sobre su patrón de voto son estudiados (Feldman, 1984; Stein, 1990).

A De Tocqueville le impresionó tanto la fuerte tendencia a la autonomía individual como la intensa vida social de los norteamericanos a principios del siglo XIX. Putnam fue sorprendido por la polaridad entre «civismo» y «familiarismo amoroso». Esto nos muestra que hay dos tipos de individualismo. Debemos hacer una profunda distinción entre el individualismo de los ciudadanos autónomos (lo que no les impide ser solidarios con otros), quienes precisamente debido a su independencia pueden crear capital social y que también participan en referendos; y el pseudo-individualismo del ciudadano «súbdito» preocupado únicamente en los intereses a corto plazo de su núcleo familiar y contento de dejar a los demás ser gobernados por los que detentan el poder. Esta distinción es fundamental, por supuesto, porque los poderosos alabarán este clientelismo como «integración social», y se presentarán a sí mismos como el «centro» que media entre el inofensivo «cliente» y los que mantienen las riendas del poder.

Este tipo de «centro» no tiene nada que ver con la vida asociativa creada por la gente, tal y como fue descrita por De Tocqueville. El capital social auténtico se crea cuando la gen-

te se puede ver a sí misma como los co-creadores y co-definidores de sus asociaciones, a cualquier nivel, desde el más pequeño club de bridge a la más amplia liga de naciones. Lo que emerge entonces es una auténtica estructura «desenredada» - compuesta por federaciones de individuos independientes - en la cual la gente puede invertir sus energías y dedicación, y de esa forma aumentar sus capacidades y las de otra gente. El gestalt socio-político del «centro» al que nos referíamos anteriormente es exactamente lo opuesto: aquí todas las áreas de la vida están entrelazadas en una especie de estructura vertical «enredada», dentro de la cual sólo las élites tienen acceso a las fuentes de poder, mientras que los miembros «ordinarios» son reducidos esencialmente al papel de clientes. Este tipo de centro que favorece el poder no tiene ninguna estructura federalista; en realidad obedece al principio de subsidiaridad.

También emerge un centro en una sociedad federal, completamente democrática. Pero este centro es completamente diferente, desde un punto de vista cuantitativo. No fuerza a la gente a una condición de inmadurez política permanente, en la que como mucho se les permite votar cada varios años para dar un mandato virtualmente sin sentido a sus «representantes». El centro federal que debe gradualmente aparecer en el siglo XXI será la expresión del deseo de la gente para que la vida de las sociedades sea conformada por los individuos que las componen. En ese tipo de centro federal, las escuelas no dependen de un cuerpo de coordinación y control central que permanece como una serpiente en medio de la «red educativa». La escuela del futuro será formada por la comunidad de alumnos, profesores y padres que la conforman en un momento dado. Tales escuelas serán fundadas por un vale educativo que cada niño recibe como un derecho, y que será entregada por los padres a la escuela de su elección. En una sociedad federal, lo único que será predeterminado son los derechos educativos del niño; no habrá una «política de educación» formulada por el gobierno. Tales escuelas no estarán enredadas en una columna vertical con los sindicatos, la seguridad social, los bancos y las asociaciones de agricultores. Serán la creación continua de los esfuerzos de los padres y profesores para conseguir lo mejor para sus niños en su situación específica; y estarán relacionadas con otras escuelas, no en una relación centralizada y jerárquica, sino como una red horizontal caracterizada por la consulta continua y la cooperación.

Las escuelas serán sólo una de las áreas en las cuales una democracia fuerte tomará forma. La estructura democrática directa debe ser creada primero, y sólo dentro de ésta la estructuración federal de la vida social será posible. Tal estructura democrática no debe permanecer confinada al nivel local, sin embargo, sino que debe ser expandida también al nivel de las instituciones europeas, porque decisiones con graves consecuencias para el nivel local son muchas veces tomadas a niveles mucho más altos.

Entre el martillo y el yunque: como se destruye el capital social

¿Por qué disminuye el capital social? En su reciente y muy discutido libro *Jihad versus McWorld*, Benjamin Barber describe la batalla entre dos fuerzas opuestas, cada una de las cuales amenaza el estado constitucional y la democracia a su manera. Barber llama a estas fuerzas Jihad y McWorld. Ellas constituyen el martillo y el yunque entre los cuales el capital social es machacado.

Jihad

Una de las fuerzas es la del particularismo local, en tanto se esfuerza para conseguir su propio poder estatal monolítico, esto es, grupos étnicos y religiosos o tribus que luchan por la hegemonía en su propio estado. Barber extiende, de esta manera, el significado del término «Jihad» (la «guerra santa» de los musulmanes) para describir un fenómeno que aparece en todo el mundo. En el oeste, Jihad puede significar la lucha por una identidad regional (Irlanda, el país Vasco, Córcega). No es la lucha por una identidad cultural, filosófica o religiosa en sí lo que caracteriza a Jihad. Sí esa lucha se libra contra un estado centralizado hegemónico y monolítico, podría ser un fenómeno positivo. Pero Jihad en realidad quiere introducir un estado monolítico y centralizado de ese tipo. Jihad quiere una hegemonía cultural-filosófica sobre el estado y ataca a las naciones-estado burguesas que no exhiben la deseada hegemonía. Jihad quiere romper esos estados en bloques cultural y filosóficamente homogéneos organizados sobre el principio de subsidiaridad. Jihad vive de la lucha contra Jihad.

El caso del Quebec claramente ilustra la ilimitada fragmentación causada por Jihad: «La lógica de Jihad no se detiene necesariamente con la primera y primaria capa de fragmentos. Si Quebec abandona Canadá, los francofonos no-quebequeses pueden perder el lugar que tienen en New Brunswick. Y si Quebec abandona Canadá, ¿por qué no deberían los indios Cree dejar Quebec? ¿y por qué entonces no deberían los pueblos anglofonos abandonar Quebec o independizarse de una supuesta nación Cree, si se encuentran en ella? ¿y si unos pocos francofonos residen en los pueblos predominantemente anglofonos que están en la región predominantemente Cree en la parte predominantemente francesa de Quebec, cual será su situación?» (Barber, 1995, página 179)

En Bosnia, Sri Lanka, Ostia y Ruanda, Jihad alcanza su conclusión lógica. Dado que la fragmentación no puede continuar de forma indefinida, se recurre a las armas de la «limpieza étnica» y el genocidio. Jihad no reconoce a la gente como individuos libres, sino sólo como miembros de un grupo étnico o religioso. Jihad reduce a la gente a miembros de una tribu: Jihad es tribalismo. Para Jihad, un «pueblo» (una nación, una comunidad, un cuerpo de personas a las que mantiene juntas un origen común, un lenguaje, una cultura, la unión política, o un liderazgo común - Chambers Dictionary) no es una forma viva acordada libremente por los individuos para su comunidad. Para Jihad, el «pueblo» es una entidad mítica a la cual los individuos deben obedecer. Jihad no está interesada, por supuesto, en la democracia, porque Jihad no quiere la liberación, sino una momificación del «pueblo». Jihad no tiene interés en los derechos humanos.

McWorld

La otra fuerza es la del Mercado global. Esta fuerza intenta estandarizar, reducir el individuo a mero consumidor. Barber llama a esta fuerza McWorld.

Mc World resiste al particularismo de Jihad, pero también al estado nacional. La globalización que persigue McWorld no tiene a la ciudadanía como fuerza directriz, sino al beneficio económico. Es una fuerza económica, pero no es una fuerza económica tradicional. Barber muestra como los bienes materiales se están convirtiendo en algo cada vez más internacional. ¿Qué diferencia hay entre un coche americano y uno japonés, si sabemos que el modelo Comry de Toyota fue concebido por un diseñador americano y es construido en la

fábrica de Toyota en Georgetown (Kentucky), usando partes que son principalmente americanas? De hecho, uno no puede ni siquiera localizar McWorld por el capital (en el sentido económico), sino por la optimización de la relación entre capital, mano de obra y materias primas. «McWorld es un tipo de realidad virtual, creada por invisibles pero omnipotentes redes de información de alta tecnología y fluidos mercados económicos transnacionales» (Barber, 1995, Pág. 26).

Una de las ideas básicas de Barber es que el centro de gravedad de la actividad de McWorld evoluciona continuamente a sectores cada vez menos materiales, de la producción de bienes a los servicios, del hardware al software, siendo la punta de lanza de este proceso el mundo de la imagen electrónica. McWorld se está convirtiendo en algo cada vez más virtual y los Estados Unidos están de forma invariable en la vanguardia de esta revolución. En el momento en que los Estados Unidos fueron adelantados por Japón y Europa en la producción de bienes materiales, éstos adquirieron una ventaja tremenda en nuevos sectores, como la producción de transistores, por ejemplo.

Cuando la producción de hardware estaba siendo alcanzada por sus competidores, despegó la producción de software. Al final de la línea se encuentra el mundo de la publicidad, la producción de imágenes, el cosmos completamente virtual que no puede, realmente, ser nunca arrebatado a los Estados Unidos porque es intrínsecamente americano (y de lengua inglesa). El peso cada vez mayor de la economía del mundo virtual es ilustrado por el desarrollo del gasto publicitario, que aumento tres veces más rápido que la producción mundial en el periodo que va desde 1950 a 1990. La dominancia de EE.UU. en el campo del «info-entretenimiento» es ilustrada por su balance comercial: en 1992 los EE.UU. mostraban un déficit de 40.000 millones de dólares, consistente en un superávit comercial de 56.000 millones de dólares en el sector servicios y un déficit de 96.000 millones en el de bienes materiales. EE.UU. son propietarios del 80% del mercado del cine europeo, Europa posee el 2% del mercado americano. Los productos audiovisuales (3.700 millones de dólares en exportaciones a Europa, sólomente) estaban en el segundo puesto de la lista de exportaciones en 1992, inmediatamente después de las exportaciones en el área de los viajes aéreos y espaciales.

Otro síntoma del aumento cada vez mayor del peso de la economía del mundo virtual, tan característico de McWorld: la marca comercial se está convirtiendo, en términos económicos, en algo cada vez más importante que el producto en sí. Barber describe el ascenso de Coca-Cola con algún detalle. Lo que se vende en este contexto no es un refresco, en el sentido de un producto físico, sino más una imagen, un parque temático virtual llamado Coca-Cola que abarca todo el mundo, y al cual se añaden nuevos detalles continuamente. Coca-Cola se asocia a sí misma no sólo con los juegos olímpicos, y con la caída del muro de Berlín, sino también con la reputada Rutgers University (Coca-Cola no sólo tiene el monopolio en el campus, donde su competidor, Pepsi, está prohibido. Coca-Cola también tiene el derecho a asociarse a sí misma con Rutgers en sus anuncios publicitarios. Barber está también asociado con Rutgers. En los nuevos mercados, Coca-Cola dirige agresivas campañas para suprimir la cultura local. Barber cita el informe anual de 1992 de la Coca-Cola Company, en el cual se anunciaba que Indonesia «... estaba «culturalmente preparada» para una introducción masiva de Coca-Cola». El estar «culturalmente preparada» implicaba, entre otras cosas, que la destrucción del consumo tradicional de té estaba suficientemente avanzado.

McWorld es, por lo tanto, no sólo un poder económico que aparece por detrás de la cultura existente. McWorld se apodera de la cultura existente y la modela según sus propios intereses económicos. «Incluso donde las compañías multinacionales dicen estar interesadas exclusivamente en las cifras de producción y consumo, cada vez más pueden maximizar esas cifras sólo interviniendo activamente en los dominios sociales, culturales y políticos, acerca de los cuales simulan agnosticismo. Sus ambiciones políticas puede que no estén políticamente motivadas, y sus ambiciones culturales puede que no sean producto de un interés cultural, pero esto sólo hace tales ambiciones más irresponsables y culturalmente subversivas» (Barber, 1995, Pág. 71).

Jihad y McWorld contra la democracia

A pesar de su carácter contradictorio y hasta opuesto, Jihad y McWorld tienen un importante elemento en común. Ninguno puede funcionar bajo «... un control humano consciente y colectivo bajo el imperio de la ley, que llamamos democracia (...) Jihad y McWorld tienen lo siguiente en común: ambos han declarado la guerra a la nación-estado soberana, y por tanto atentan contra las instituciones democráticas de esta nación-estado. Ambos destruyen la sociedad civil y la ciudadanía democrática, ninguno busca instituciones democráticas alternativas. Su característica común es la indiferencia hacia las libertades civiles « (Barber 1995, Pág. 5-6). además, «antitéticos en cada detalle, Jihad y McWorld conspiran para destruir nuestras duramente ganadas (aunque no por completo) libertades civiles y la posibilidad de un futuro democrático global» (Ibid., Pág. 19).

De acuerdo con Barber, es un mito que la democracia y el libre mercado son gemelos inseparables. Esta ha sido una máxima repetida a menudo, especialmente desde el colapso del comunismo. En realidad, el libre mercado ha demostrado una remarcable flexibilidad, y el sistema florece en estados tiránicos como el Chile de Pinochet, Corea del Sur, Panamá y Singapur. China es actualmente uno de los países menos democráticos, pero es también el país donde el mercado está creciendo más rápidamente. De hecho, McWorld busca estabilidad para su desarrollo, no democracia. McWorld no está interesado por preocupaciones colectivas, como el pleno empleo o el medio ambiente. Por el contrario, lo que mueve a McWorld es el beneficio económico («Si McWorld no es un mercado, no es nada», Pág. 29) y en realidad, exporta sus problemas a la comunidad. En el 2005, General Motors despidió 20.000 trabajadores con el aplauso de los analistas de mercado. Los beneficios económicos se mantuvieron, la compañía disminuyó sus costes salariales, y el coste de los trabajadores despedidos fue asumido por el estado y las comunidades locales. Lo que desea McWorld es consumidores con acceso al mercado, y para ello es necesario estabilidad política. En el mundo de McWorld el consumismo, el relativismo y la corrupción son la alternativa al tradicionalismo de Jihad.

Barber se opone a los seguidores de Milton Friedman, que propone que los mercados son un tipo de democracia, porque nos permiten «votar» con nuestro dinero (compramos lo que nos apetece). «las elecciones económicas son privadas, versan acerca de necesidades y deseos individuales, mientras que las elecciones políticas son públicas, versan sobre la naturaleza de los bienes. Como consumidor uno puede comprar un potente coche que sobrepasa los 200 Km./h, pero la misma persona puede, sin ninguna contradicción, votar como ciudadano por límites de velocidad en nombre de la seguridad pública y la preservación del medio ambiente» (Barber 1995, Pág. 296).

Barber también toca el problema del mal gusto en este contexto. Es un fenómeno bien conocido: la prensa o los canales de televisión quieren atraer el mayor número de lectores o televidentes, y son forzados hacia contenidos de gusto dudoso y de bajo nivel intelectual. La razón es simple: el buen gusto es individual, mientras que el mal gusto es colectivo. El mal gusto está caracterizado por la falta de un sello individual, de creatividad necesariamente individual. El buen gusto, por definición, contiene un elemento creativo que está relacionado con la peculiaridad del individuo, que es el que puede mostrar buen gusto. El buen gusto es, por tanto, nunca un producto apto para todos, y casi siempre es poco interesante desde un punto de vista económico.

Es imposible combatir el mal gusto: mientras que haya una demanda económica de mal gusto, el mercado podrá suministrarlo. Sin embargo, si el mercado domina por completo la sociedad, no habrá oportunidades para el buen gusto, mediante el cual pueden expresarse los individuos. «El problema de Disney y McDonald no es estético. Los críticos del gusto masificado como Horkheimer y Adorno (o yo mismo) no desean interferir en la expresión de los gustos privados, sino prevenir el monopolio del control sobre la información y enfrentarse a esa silenciosa y confortable coerción a través de la cual la televisión, la publicidad y el mundo del entretenimiento pueden limitar una libertad de elección real» (Barber 1995, Pág. 297). La democracia, o la actividad científica, son entonces atacadas, porque es precisamente en esos dominios donde no se expresa lo que tenemos en común como especie biológica, sino lo que producimos como individuos en la forma de ideas, arte, etc.

La democracia siempre comienza con la producción de conceptos e ideas individuales, que entonces son confrontadas con las de los demás. Este es un proceso (poco) interesante desde el punto de vista económico, pero en la vida democrática la libre producción y confrontación de ideas es esencial. Por tanto, es necesario un dominio independiente donde la confrontación entre ideas políticas pueda tener lugar. Si uno desea oponerse a las tendencias antidemocráticas de McWorld es esencial un espacio libre donde el proceso de confrontación entre ideas y de formación de imágenes pueda tener lugar, separadamente de las fuerzas económicas. En este espacio libre es donde, entre otras cosas, un servicio público de televisión y radiodifusión puede jugar un importante papel. La existencia de este espacio es cada vez más esencial para la supervivencia y la expansión de la democracia (ver el ejemplo de California en el capítulo 5).

De acuerdo con Barber, un nuevo tipo de capitalismo se ha creado con McWorld. Este nuevo capitalismo desea imponer los mismos principios de libre mercado que el antiguo, y rechaza del mismo modo la intervención del estado. El nuevo elemento es, sin embargo, que McWorld opera globalmente, no nacionalmente, y a escala global no se encuentra ningún estado que se enfrente a él, y que proteja la ley frente al mercado de la misma forma en que aún puede hacerse en las economías nacionales. Esto permite a McWorld disponer de enorme influencia frente a los estados nacionales. La ideología del libre mercado es el arma que McWorld usa para demoler el muro del estado constitucional organizado nacionalmente. «la injusticia (...) se convierte en una característica esencial de McWorld» (Barber 1995, Pág. 42). El comercio internacional de materias primas, por ejemplo, conduce a fuertes desigualdades, que convierten el mundo en un campo de juegos para un grupo de gente, en un cementerio para el resto.

Debido a que, por un lado, McWorld trabaja a favor de la globalización, pero por otro lado esta globalización se desarrolla sin justicia social, se producen a escala mundial grandes violaciones del principio de igualdad, McWorld abre las compuertas a la Jihad. La producción de petróleo es un excelente ejemplo. Los tres países más ricos, EE.UU., Japón y Alemania, consumen la mitad de la producción mundial de petróleo. Combinados, estos países importan más de la mitad de la energía que necesitan. La mayoría de este petróleo proviene de países del medio oriente extremadamente sensibles a Jihad. Estos son países en los cuales pueden encenderse fácilmente conflictos étnicos o religiosos. «Más de tres quintos de la producción mundial de petróleo (y casi el 93% de sus reservas potenciales) están controladas por las naciones que menos a gusto se encuentran con McWorld, y que más fácilmente pueden verse afectadas por inestabilidad política, social y económica» (Barber 1995, Pág. 48)

La autonomía del punto medio democrático

McWorld amenaza con imponer una dominación económica unilateral y antidemocrática del mundo, un mundo dominado por una ideología estilo Hollywood, un mundo también sin justicia. Barber establece que la alternativa a esto no es una sociedad dominada por un estado monolítico, sino más bien un mundo más complejo, con varias esferas de vida autónomas: «Estamos mejor gobernados cuando vivimos en varias esferas, cada una con sus propias reglas y beneficios, ninguna dominada por completo por las otras. El dominio político es soberano, sin duda, pero esto sólo significa que regula los muchos dominios de una sociedad plural y libre de forma que preserva sus respectivas autonomías. La dominación usurpadora de McWorld ha desplazado, sin embargo, la soberanía hacia el dominio de las corporaciones globales y los mercados mundiales que éstas controlan, y ha amenazado la autonomía de la sociedad civil y de sus dominios culturales y espirituales, así como del político. La alternativa (...) no es una sociedad dominada por el estado, en vez de una sociedad dominada por el mercado, sino una sociedad civil compuesta por muchos sectores en la cual la autonomía de cada dominio – incluido el mercado económico – está garantizado por la soberanía del estado democrático. sólo una sociedad democrática tiene el interés y el poder de preservar la autonomía de los diferentes sectores. Cuando algunos sectores arrebatan soberanía del estado, ya sea religiosa o económica, el resultado es un tipo de coordinación totalitaria – en la edad media fue teocrática, en esta edad de McWorld es economicista» (Barber 1995, Pág. 296).

De acuerdo con Barber, debemos dirigirnos hacia una «sociedad desembrrollada», y el primer paso en esa dirección es la creación de un dominio democrático autónomo, porque este dominio es el único que busca de forma natural la segmentación de esta sociedad.

La pregunta es: ¿Qué podemos hacer para crear este dominio democrático, políticamente independiente? Es un desafío formidable: por ejemplo, no existe ningún gobierno mundial que se oponga al carácter global de McWorld, para no hablar de un estado democrático mundial. El principio básico de Barber es el siguiente: la democracia no es una institución, es una manera de vivir basada en la responsabilidad individual y el sentido de la comunidad: «Un pueblo corrompido por el tribalismo e idiotizado por McWorld no está más preparado para recibir una constitución democrática prefabricada que un pueblo que emerja de una larga historia de despotismo y tiranía. Ni puede

ser la democracia el regalo de alguien a los desposeídos. Debe ser alcanzada por ellos porque rehúsan vivir sin libertad e insisten en pedir justicia para todos. Preparar el terreno para la democracia hoy en sociedades en transición o a escala global significa, antes de nada, recrear a los ciudadanos que crean esa democracia, y ésto significa poner los fundamentos de una sociedad y cultura civiles. La democracia no es una receta universal, una forma de gobierno especialmente remarcable, es un requerimiento a la gente para que viva de una cierta manera: responsablemente, de forma autónoma pero sobre un terreno común, en comunidades que se autodeterminan pero que continúan abiertas a otras, con tolerancia y respeto mutuo pero con un sentido firme de sus propios valores. Cuando John Dewey llamo a la democracia una forma de vida – es la idea de vida comunitaria en sí misma, insistió – más que un modo de gobierno, llamó la atención sobre su primacía como un modo asociado a vivir en una sociedad civil. Una democracia global capaz de oponerse a las tendencias antidemocráticas de Jihad y McWorld no puede tomarse prestada del almacén de una nación en particular, o copiada de un abstracto modelo constitucional. La ciudadanía, ya sea global o local, viene primero de todo» (Barber 1995, Pág. 279).

La gran pregunta es, por supuesto, como puede ser creada esta ciudadanía activa. ¿Cómo puede ser que en los EE.UU. que visitó De Tocqueville existía tal tejido social? ¿Cómo se disponía de tanto capital social en aquellos tiempos? había dos razones:

Primero, el estado nacional, sobre el cual las ciudades tenían poco control, tenía sólo una importancia limitada. La vida política estaba estructurada de forma federal: «El gobierno, especialmente a nivel federal era un asunto modesto (probablemente demasiado modesto para alguna de las tareas que necesitaba llevar a cabo), porque la constitución había dejado todas las competencias que no estaban delegadas específicamente en el gobierno federal en manos de los estados y de la gente» (Barber 1995, p. 282). El formato federal es esencial para la creación y retención de capital social, porque el individuo es considerado el nivel más fundamental en este contexto (la delegación a niveles comunitarios más altos tiene lugar desde el individuo) y porque la intuición moral es, por definición, un asunto individual.

Una segunda razón era que el impacto del mercado sobre la comunidad era mínima: «Los mercados eran también asuntos modestos, de naturaleza regional y dominados por otras asociaciones y relaciones « (Barber 1995, Pág. 282)

El resultado era que, en los EE.UU. de De Tocqueville, los ciudadanos tenían un poder real sobre el diseño de su sociedad. Ellos, asociados entre si, determinaban a qué debía parecerse su sociedad. Esto constituía una poderosa fuerza conductora a la hora de asociarse de forma efectiva. La red de confianza mutua y el sentido de responsabilidad por la «res pública» que se creaba de esta forma constituían el capital social.

Entonces se atacó este capital social, este tejido social realmente democrático y fuertemente estructurado, desde dos lados simultáneamente.

Por un lado, el mercado fue alcanzando cada vez más poder. Los ciudadanos comenzaron a verse a si mismos cada vez más como consumidores; el esfuerzo voluntario fue sustituido por el comercio. La sustitución de la donación voluntaria de sangre por su venta en los EE.UU. (mediante la cual los donantes son compensados económicamente) es un ejemplo

clásico de este proceso (ver apartado 3-2). Por otro lado, el gobierno alcanzó un control más cercano de la vida social. El papel cada vez más importante de los mercados hizo esencial una intervención estatal cada vez mayor. La comunidad local dejó de tener el mercado bajo control, y el estado tuvo que intervenir en nombre del interés general. Pero, de esta manera, el estado tomó demasiada responsabilidad social de manos de los ciudadanos.

«Fue sólo cuando individuos que se veían a sí mismos como ciudadanos comenzaron a verse como consumidores, y grupos que se consideraban asociaciones voluntarias fueron sustituidas por corporaciones legitimadas como «personas jurídicas», que las fuerzas del mercado comenzaron a destruir a la sociedad civil desde el sector privado. Una vez los mercados comenzaron a expandirse radicalmente, los gobiernos respondieron con una agresiva campaña en nombre del interés público y contra los nuevos monopolios, destruyendo de forma inadvertida a la sociedad civil. Atrapados entre los frentes de dos monopolios en expansión, estatista y corporativo, la sociedad civil perdió su lugar preeminente en la vida de los EE.UU.. En la época de los dos Roosevelt, se había desvanecido prácticamente y los ciudadanos se habían visto obligados a buscar santuario bajo la tutela feudal del gobierno (a través de políticos o funcionarios) o del sector privado, donde escuelas, iglesias, sindicatos, fundaciones u otras organizaciones podían asumir la identidad de corporaciones y aspirar a no ser más que grupos de interés especiales formados para defender los intereses particulares de sus miembros. El que estos intereses fueran, por ejemplo, el beneficio económico o la defensa del medio ambiente, era irrelevante, ya que por definición todas las asociaciones privadas tenían como objetivo fines privados. Las escuelas se convirtieron en grupos de interés especiales para la gente con niños a su cargo (padres) en vez de las fábricas de una nueva sociedad. Las iglesias se convirtieron en grupos de interés confesionales con objetivos particulares, en vez de ser las fuentes de fibra moral para la sociedad como un todo (como De Tocqueville había pensado que deberían ser). Las asociaciones voluntarias evolucionaron hacia un tipo de grupo de interés privado, en vez de ser los espacios de libertad donde mujeres y hombres aprendan a vivir en libertad» (Barber 1995, Pág. 282-283).

De ésto se sigue que los ciudadanos deben ser capaces de tomar su destino en sus propias manos de nuevo. Barber propone, por ejemplo (en su anterior libro «democracia fuerte») una serie de medidas, incluyendo la introducción de referendos nacionales en los EE.UU.. Se podría decir que un federalismo radical-democrático es el biotopo natural donde puede crearse capital social. Las observaciones de De Tocqueville y de multitud de estudios antropológicos y psicológicos muestran que la gente tiene realmente la capacidad de crear capital social. Sin embargo, deben cumplirse dos condiciones. Primero, el federalismo debe comenzar al nivel de los individuos: la gente debe estar en situación de tomar realmente su destino entre sus manos. Una democracia representativa pura (llamada «democracia delegada» por Barber), que fuerza a la gente a delegar su destino en manos de sus representantes, no sirve para nuestro propósito.

Segundo, dentro de esta estructura federal democrática, debe desarrollarse la voluntad de derrotar a McWorld y a Jihad, en otras palabras, debe crearse una cultura democrática. Esto no es tarea fácil. El viejo tipo de capital social, aquel que fue encomiado por De Tocqueville, nació de forma espontánea e inconsciente en circunstancias favorables. Debido a esta inconsciencia, precisamente, cuando las circunstancias fueron

menos favorables fue imposible defenderlo y evitar su desintegración. Las circunstancias para la creación de un nuevo capital social en el futuro deben ser creadas y protegidas de forma consciente.

Los dominios de Jihad y McWorld

Sin embargo, Barber no desarrolla este último paso de su argumento. Esta es la principal debilidad de su, por otra parte, espléndido libro. Barber deduce del escenario descrito más arriba que el pensamiento bipolar en términos de «estado contra sector privado debe ser abandonado y sustituido por una estructura tripolar en la cual la sociedad civil tome su lugar entre el estado y el sector privado.

Este argumento no extiende de forma consistente el análisis que Barber hace de la operación anti-democrática de Jihad y McWorld. Después de todo, ¿Por qué el capital social es aplastado entre el mercado y el estado en los EE.UU.? Porque desde el mercado, desde el mundo económico, McWorld extiende sus tentáculos sobre el estado constitucional, destruyendo también la cultura. Sin embargo, y este punto es algo más sutil, también porque Jihad busca la sujeción del estado a una cultura o religión en particular. El núcleo de Jihad es siempre su papel como guardián ideológico, su negación de la independencia de sus ciudadanos y su adoctrinamiento para hacerles súbditos de un estado que cuida de su bienestar interno. Jihad es la negación de la separación entre ideología y estado. La amalgama de religión y estado, como ocurre en Irán o Arabia Saudita, es simplemente el formato más llamativo de esta asociación entre Jihad y el estado. La «dictadura del proletariado», que practicaban los regímenes comunistas, es otro ejemplo extremo.

Mucho menos conocido, pero más eficiente, es la relación entre el estado y la ideología del libre mercado que se da en

los países occidentales, combinada con la vigilancia de la población bajo la bandera de la democracia representativa. McWorld no está interesado en la nación estado, pero Jihad sí lo está. Jihad y McWorld cooperan allí donde están de acuerdo, en la supresión de la democracia. Donde Jihad tiene control sobre el estado, defiende ideológicamente el dominio de McWorld en combinación con todo tipo de tribalismo. Nacionalismo combinado con la defensa de McWorld es la manera más eficiente de Jihad para controlar a la población a través del estado. Esto nos lleva a espectáculos como el de Arabia Saudita, donde hay una cooperación económica muy cercana con occidente, a la vez que se practica el terror más reaccionario contra las mujeres, los no musulmanes, etc. McWorld y Jihad se dan la mano.

Barber tiene razón cuando dice que la sociedad civil debe reconquistar el punto medio. Sin embargo, no es correcto situar este punto medio entre el gobierno y el sector privado. El gobierno no puede ser una fuerza autónoma opuesta a los ciudadanos en una sociedad democrática: no puede ser otra cosa que la expresión democrática de la voluntad popular. En realidad, la creación de una sociedad civil auténtica expulsa a Jihad fuera de los círculos de poder y la manda de vuelta allá donde Jihad juega el papel que merece. Este es el dominio de la cultura en todas sus facetas, desde la creación democrática de imágenes y el debate libre de ideas, entre las cuales la guerra santa puede y debe ser librada. Y McWorld tiene también que ser conducido de vuelta a su propia área económica. Como Barber mantiene en el epílogo de su libro, Jihad y McWorld no son malos en términos absolutos. El problema no son Jihad y McWorld en sí mismos, sino su tendencia a usurpar el papel de la sociedad civil. La separación que debe efectuarse, en realidad, es entre Jihad (el mundo de la cultura y el individualismo cultural) y McWorld (el mundo de la economía) y el estado constitucional democrático (ver también Steiner 1919, 1999). Y esto sólo puede ser conseguido a través de un federalismo democrático radical.

3-1: NIMBY, o ciudadanos y democracia

NIMBY, acrónimo inglés de «Not In My Back Yard» (No en mi patio trasero), abarca una serie de problemas muy comunes. La mayoría de la gente está de acuerdo en la necesidad de los aeropuertos, las plantas de incineración de basuras, alojamiento para asilados políticos o almacenes de residuos radioactivos. Lo que ocurre es que la gente no quiere este tipo de infraestructuras en su patio trasero. Una infraestructura que todos quieren en teoría, pero que nadie tolerara en su propio vecindario, es lo que se ha dado en llamar «un problema NIMBY».

Normalmente, la localización para ese tipo de infraestructuras suele ser impuesta sobre una comunidad local por el gobierno, posiblemente acompañado de compensaciones financieras o de otro tipo. Una situación interesante ocurre en Suiza, donde la comunidad local tiene el derecho de vetar la instalación de estas infraestructuras (a través de un referéndum local o mediante una asamblea municipal). En 1993 se realizó una encuesta sobre la actitud de los ciudadanos de cuatro pueblos en relación con la posible localización de un almacén de residuos nucleares en sus respectivos municipios. Esas cuatro comunidades fueron seleccionadas como los lugares más adecuados por el Servicio Geológico Suizo.

Las respuestas a esta encuesta iban a tener incidencia sobre la decisión final, ya que sus resultados iban a ser publicados antes de que ésta decisión fuera tomada.

Una mayoría del 50,8% de los consultados dijeron estar a favor de la instalación del almacén en su localidad, contra un 44,9% que se oponían. Es llamativo que cuando se ofrecía una compensación económica desaparecía esta mayoría. Con una compensación anual de entre 2500 a 7500 francos suizos (de XXX a YYY euros), el porcentaje de ciudadanos que aceptarían situar el almacén en su localidad caía desde el 50,8% hasta el 24,6%. Este porcentaje permaneció invariable cuando la cantidad ofrecida como compensación fue aumentada.

La encuesta mostró que el grado de justicia en el proceso de toma de decisiones jugó un papel crucial en la posible aceptación de la localización del almacén. Aquellos que consideraban el método de toma de decisiones aceptable también parecían aceptar el resultado más fácilmente. Proponiendo una compensación económica, el método de toma de decisiones fue cambiado sustancialmente. Cuando el procedimiento de toma de decisiones incluía el derecho de la comunidad a vetar la decisión a través de instrumentos de democracia directa, existía una fuerte apelación al sentido

comunitario de la gente, y a criterios objetivos. En cambio, cuando se ofrecía una compensación económica, la gente lo percibía como una forma de «chantaje». En este último caso, ya no se apelaba a ellos en nombre de su civismo intrínseco, sino que recibían el mensaje implícito de que se les consideraba «familiaristas amorales», que necesitaban ser persuadidos a través de medios económicos externos. Este desplazamiento desde una motivación intrínseca a otra extrínseca provocó una fuerte pérdida de capital social (Oberholzer-Gee et al, 1995).

3-2: Donación de sangre, voluntaria o pagada

El capital social se encuentra disponible siempre que, por razones intrínsecas, la gente está dispuesta a hacer un esfuerzo para conseguir algo. Si la gente hace algo, en contra de su voluntad inicial, sólo debido a una motivación externa, por ejemplo porque se les paga por ello, esto afecta a su motivación intrínseca. La voluntad interna de hacer algo es eliminada, y el capital social se pierde. En este contexto, el comercio destruye capital social (vera también 3-1).

El economista holandés Arjo Klammer (1995) describe este efecto como sigue: «Cuando, hace varios años, yo compartía el cuidado de dos niños, que entonces tenían cinco y siete años, decidí aplicar las lecciones de la ciencia económica y asignar precios a la realización de tareas, así como penalizaciones por las malas acciones. Cincuenta céntimos por ayudar a ordenar la casa, 25 céntimos por pasear al perro sin protestar, un florín por pelearse, 30 céntimos por desordenar la habitación, etcétera, después de discutirlo con los niños. En contra del buen sentido de mi esposa, estaba convencido del valor de mi estrategia. Con este sistema económico, no estaba obligado a actuar como un ogro, y la responsabilidad recaía sobre los niños. Exactamente como debería ser».

La estrategia parecía ser exitosa, inicialmente. El número de peleas decayó, y los niños ayudaban en casa. Sin embargo, Klammer descubrió pronto un inesperado punto débil. La sensibilidad de los niños a las consideraciones morales disminuyó. «Cuando hablé con el más pequeño sobre las quejas de su profesor acerca de que gritaba frecuentemente en clase, respondió completamente en línea con mi estrategia economicista: propuso un trato. Dos florines a cambio del derecho a pitar en clase. Completamente en contra de los principios que yo mismo había propuesto, me oí a mi mismo replicar: «Ni hablar. Simplemente te lo prohíbo. Si continúas gritando en clase, tendrás que vértelas conmigo». La estrategia economicista había fallado».

En 1970 apareció el libro «The Gift Relationship», en el cual Titmuss describía el efecto de la comercialización de la donación de sangre. Durante los años sesenta se extendió un sistema de donación comercial de sangre en los EE.UU. (entre 1965 y 1967, el 80% de la donación de sangre en los EE.UU. provenía de donantes pagados), mientras que el sistema de donación voluntaria de sangre permanecía en pie en el Reino Unido. Titmuss demostró que el sistema de donación voluntaria de sangre era más barato y creaba menos riesgos de donación de sangre infectada.

Titmuss preguntó a los donantes de sangre voluntarios sobre sus motivos. Concluyó que la mayoría de los donan-

tes de sangre no podían explicar sus motivos sin usar una terminología moral, de una manera o de otra. De hecho, parece que la donación voluntaria de sangre es difícil de explicar de otra manera que no sea la apelación al «civismo» intrínseco, o el sentido comunitario de los donantes. Fenómenos como la donación voluntaria de sangre demuestran que «el ciudadano», contra lo que alguna gente sugiere, realmente existe.

El estudio de Titmuss condujo a otras conclusiones remarquables. Inicialmente parecía que la introducción de la donación comercial de sangre tenía un efecto muy negativo sobre la donación voluntaria. La motivación de los donantes voluntarios era afectada aparentemente por el hecho de que en otros lugares la gente fuera pagada por un servicio que ellos proporcionaban voluntariamente. Este fenómeno es también llamado efecto spill-over. Si alguien percibe que otra persona es pagada a cambio de realizar cierto esfuerzo, estará menos inclinado a realizar ese mismo esfuerzo de forma voluntaria.

En el sistema de donación pagada, la calidad de la sangre recolectada se puso en cuestión, especialmente debido a que personas de todo tipo de grupos de riesgo parecieron dispuestas a donar sangre a cambio de dinero. Este es el motivo por el cual el sistema de donación pagada de sangre fue poco a poco abandonado en los EE.UU.. Entre 1971 y 1980, el volumen de sangre «pagada» disminuyó en un 76%. Durante el mismo periodo, el volumen de sangre donada voluntariamente aumentó en un 39%. La capacidad de donar por razones intrínsecas puede, por tanto, recuperarse aparentemente. Sin embargo, esta recuperación se toma su tiempo.

Mientras tanto, creemos que sabemos por qué el método pedagógico de Arjo Klammer falló. Además, también podemos entender, quizás, por qué la donación de sangre funciona mejor cuando es voluntaria. Sin embargo, ¿no es posible que, de algún modo, no hayamos llegado a la situación a la que hubieran llegado los hijos de Klammer si hubiera continuado con su desdichado proyecto educacional? Porque no está claro por qué lo que se aplica a la donación voluntaria de sangre no podría aplicarse de igual modo a la provisión de mano de obra o de trabajo, en general.

3-3: Acerca de Jorwerd

Se han escrito numerosos libros sobre la transformación de la vida rural. Pero cómo «las fuerzas del mercado han comenzado a invadir la sociedad civil y a destruirla desde el sector privado» (Barber), no ha sido descrito posiblemente tan bien en ningún lugar como en el ya clásico libro de Geert Mak «Hoe God verdween uit Jorwerd» (Como Dios desapareció de Jorwerd – 1996).

Jorwerd es un pequeño pueblo agrícola en el norte de Holanda, en la provincia de Friesland. Hasta hace cuarenta o cincuenta años, los granjeros tenían el núcleo económico de esta población bajo control, si bien esta economía no producía gran cosa. Esto comenzaba en el ámbito familiar: «las clásicas familias rurales no lo tenían muy fácil, la mayor parte del tiempo, pero tenían una ventaja en comparación con las familias de la ciudad: a menudo disponían de sus propias verduras, su propia carne, leche, mantequilla,

queso, huevos, patatas, etc., de manera que podían, más o menos, alimentarse a si mismos» (Pág. 22)

Lo que debía adquirirse (café, te, azúcar, jabón...) no representaba un gran gasto. Y, en general, se compraba para cubrir algún requerimiento inmediato. Sin embargo, aquello cambió: «Hasta los sesenta, la mayoría de los granjeros iban raramente a las tiendas. Los tenderos iban a la casa de la gente». De una entrevista con una anciana que vivía en el pueblo nos enteramos de que «escribíamos lo que necesitábamos en un pequeño libro de pedidos, pero nada mas. El café era café, el te era te, el jabón era jabón. En toda la semana, y para toda la familia, nunca necesite más de 20 florines para hacer la compra» (Pág. 22). Este sistema acabó finalmente en los setenta. La gente disponía de mayor movilidad, los tenderos en Jorwerd desaparecieron, los bajos precios y la publicidad de las grandes tiendas de la ciudad, que se habían vuelto accesibles gracias a los coches privados, cambiaron por completo la forma de comprar.

Esto en cuanto al lado consumidor del asunto. Sin embargo, el control de la producción también se desplazó al exterior, debido a que el progreso tecnológico llegó a los negocios agrícolas. Primero llegaron las máquinas ordeñadoras y el tractor reemplazó a las caballerías. Estas inversiones no fueron aún un obstáculo para la mayoría de los granjeros. Sin embargo, eso cambió en los setenta. El tanque refrigerado para la leche se convirtió en un estándar, por ejemplo: «Los granjeros debían comprar un gran tanque refrigerado. Los días en los que los contenedores de leche se dejaban a la puerta de las granjas, al lado de la carretera, todas las mañanas y tardes, para que fueran recogidas por el camión de la leche y llevadas a alguna de las numerosas pequeñas factorías lecheras, pasaron a mejor vida» (Pág. 87).

El control sobre los asuntos económicos también se desplazó fuera de la comunidad local. Factores externos, principalmente avances técnicos, jugaron un papel importante. El granjero pasó a ser dependiente del banco: «Entre los granjeros de Jorwerd hubo un cambio completo de mentalidad, durante los sesenta, en cuanto a estar endeudados. El camino hacia el banco comenzó, para algunos, con la compra del primer tractor a finales de los cincuenta. La mayoría de los granjeros todavía podían pagar ese tractor con su propio dinero. Sin embargo, cada vez se necesitaba más dinero: para máquinas, para establos, para todo tipo de nuevas inversiones. Y entonces, alrededor de 1975, cuando el dinero que provenía de la factoría lechera ya no era en metálico y sobre la mesa de la cocina, (...) el banco se convirtió en algo fijo en la vida del granjero» (Pág. 88)

Los habitantes de Jorwerd fueron cada vez menos dependientes unos de otros, y cada vez más dependientes de extraños de fuera del pueblo. Por ejemplo, tomemos al herrero de Jorwerd: «El herrero de Jorwerd era, como la mayoría de los herreros de pueblo, un generalista. Herraba caballos, reparaba canalones de tejado, instalaba cocinas y no se echaba para atrás ante la reparación de un tractor. En algunas pistas de patinaje sobre hielo en Friesland, viejos Renault 4 funcionaron durante años ingeniosamente adaptados por él para funcionar como máquinas barredoras de hielo. Su ingenioso barredor de hielo Harley Davidson fue un enorme éxito. Amaba la tecnología por sí misma, pero finalmente la tecnología fue demasiado rápido para que él se mantuviera al día» (Pág. 148) «Cada herrero de pueblo podía reparar las máquinas más importantes

de cada granja en los setenta sin grandes problemas: tractor, máquinas segadoras, máquinas ordeñadoras, cisternas de estiércol, y muchas más. Esto ya no era posible con los tractores y las ordeñadoras que aparecieron en el mercado tras los setenta. Estaban tan avanzadas tecnológicamente y tan repletas de electrónica que sólo jóvenes muy formados podían mantenerlas. Como resultado, un herrero normal y anticuado poco podía hacer. En este asunto, también, los granjeros pasaron a ser cada vez más dependientes del exterior» (Pág. 150). «de este modo, desapareció algo que había sido una parte esencial de la vida de los granjeros de Jorwerd durante siglos: su propia economía, dentro de la gran economía. La frontera entre estas dos se convirtió en algo vago, cada vez más agujeros aparecieron en los diques de la confianza y la tradición, y finalmente la economía del pueblo se fue secando hasta que pareció que nunca había existido» (Pág. 151).

Tan pronto como el control sobre la economía, tanto en lo que respecta al mercado como a la producción, fue arrebatada de las manos de la comunidad, apareció la intervención regulatoria del estado, tal y como Barber describe. Para los granjeros en Jorwerd y en el resto del país, la «súper tasa», la introducción de la cuota lechera, fue una intervención determinante. Los ministros de agricultura de la Unión Europea decidieron en 1984 que la sobreproducción de leche debía ser limitada. Cada granjero sólo podría producir cierta cuota. : Cada litro de leche producido en exceso de esta cuota estaría penalizado por una fuerte multa. Rápidamente hubo un formidable comercio con las cuotas lecheras. Un granjero al que se le había asignado una cuota de 250.000 litros disponía de un millón de florines (XXX euros) de derechos lecheros, que podía vender. más adelante, una cuota de estiércol fue introducida. Un ganadero no podía exceder una cierta cuota en la producción de estiércol, y otro mercado comercial fue creado. Los criadores de cerdos estaban dispuestos a pagar para poder vaciar su superávit de estiércol en las tierras de otro (Pág. 97). El tejido social de estas regulaciones era otro elemento sobre el que el granjero individual no tenía ningún control, pero que afectaba drásticamente su vida y convertía esa nueva vida en otro tipo de realidad natural. Un granjero resumió el impacto de estos cambios de la siguiente manera: «ya no eres un granjero. Te has convertido en un productor».

La pérdida de control sobre sus propias vidas no fue compensada con más democracia. La voluntad de la gente de dar forma a su propia comunidad no fue reconocida. El gobierno prefirió un tipo de prevaricación paternalista, incluso si esto costaba toneladas de dinero: «mientras que los periódicos estaban llenos de historias sobre <autosuficiencia> y <auto-control> era llamativo lo poco que la comunidad aplicaba en la practica las oportunidades que el sentimiento comunitario siempre ofreció. La mayoría de grandes cambios – la ampliación del puerto o la construcción de nuevos edificios – eran originalmente ideas de los mismos habitantes del pueblo. Después, este tipo de iniciativa comunitaria fue cada vez más rara. El camino al campo de juegos del pueblo, por ejemplo, era un gran charco de barro, pero cuando Pilleen Osinga propuso arreglarlo con un puñado de hombres un par de tardes de sábado – había todavía algunos adoquines que habían sobrado y el municipio sólo necesitaba aportar unos sacos de arena – simplemente no sucedió. más tarde, el municipio hizo el trabajo. El coste, 30.000 florines. «Nosotros podíamos haber usado ese dinero para hacer otro montón de cosas en el pueblo», refunfuño Oringa» (Pág. 207).

4. La persona democrática

Democracia y motivación

Un sistema de toma de decisiones puramente parlamentario no es una democracia. Los ciudadanos no pueden impedir la promulgación de una ley no querida en este sistema. En una democracia real, la gente tiene siempre la última palabra, si lo considera necesario.

Sin embargo los oponentes de la democracia directa no parecen convencidos por este simple hecho. Su resistencia a la democracia directa, muy a menudo, no es racional. La resistencia a la soberanía popular proviene a menudo de las entrañas, y está enraizada en una desconfianza fundamental en la gente. El sufragio universal o el derecho de voto de las mujeres fueron a menudo bloqueadas por una resistencia emocional similar, antes de que fueran introducidas.

Los oponentes de la democracia directa tienen, por tanto, una visión muy específica de la gente y de la sociedad. Consideran la sociedad como una especie de cárcel, una pecera llena de langostas donde numerosos intereses privados entran en conflicto entre sí. Estos oponentes de la democracia directa a menudo adoptan implícitamente una teoría específica sobre la motivación de las personas: según ellos, la gente está motivada por su propio interés. No se permiten convencer de los argumentos lógicos a favor de la democracia directa, ni siquiera por los ejemplos que brinda la experiencia en países donde la democracia directa ha existido durante siglos, porque internamente consideran que la mayoría de las personas son amoral y humanamente incapaces de motivaciones no egoístas.

Lo que sigue a continuación es muy importante para examinar de cerca el fenómeno de la motivación humana, por lo que hemos dicho más arriba. El lector impaciente puede, sin embargo, saltar hasta el capítulo 5 si lo desea.

Bien y mal como conceptos básicos

La moral no puede encontrarse en ningún lugar dentro del mundo material. Las leyes de la física no predicen la existencia de la consciencia (Searle 1992, Penrose 1884). En ninguna parte de la física juega un rol la consciencia. La física no describe ni una simple relación causal que justifique a la consciencia. Deberíamos decir, por el contrario, que la consciencia es un prerrequisito para ser capaz de describir las leyes de la física o las relaciones entre las cosas. La consciencia no está contenida en la física, incluso cuando es un prerrequisito para entender la física.

Dado que cualquier elección moral da por hecho la consciencia, la física no puede proporcionar una base para cualquier distinción entre «bien moral» o «mal moral». Y la política, a su vez, no es posible sin una referencia constante al bien y al mal. La política trata de elecciones entre varias opciones posibles. Si una opción no puede ser «moralmente mejor» que otra, de alguna manera, la política no tiene sentido. Por el contrario, debemos tomar la realidad de estas diferencias morales como el principio básico para nuestra actividad política. Dado que la moral cae fuera de las fronteras de la ciencia, y es el principio básico de la política, esta última es fundamentalmente independiente de la ciencia. Esto no es un punto de vista anticientífico o acentífico. No es nada más

que la confirmación de que las ciencias naturales no pueden describir por completo la realidad humana, ya que sólo pueden ocuparse de las cosas materiales.

El origen de la moral es a menudo explicado por el proceso de selección darwiniano (De Waal, 1996, Ridley 1996). Se dice que las tribus humanas con un «instinto» moral más desarrollado demostraron una mayor cohesión interna, y por tanto fueron superiores a las tribus con un instinto moral menos desarrollado. Una tribu en la que sus miembros se atacan continuamente entre sí debido a su falta de instinto moral, será más débil y fácilmente derrotada cuando luche con otras tribus cuyos miembros se ayuden entre sí. Darwin explicó el origen del «instinto moral» de los humanos de esta manera. Este punto de vista está ahora muy extendido. Sin embargo, hay problemas fundamentales en esta teoría. La selección darwiniana no puede explicar el fenómeno de la consciencia. El hecho de que un antílope detecte un león y huya rápidamente puede ser explicado por completo con una teoría causa-efecto (en la cual el darwinismo está basado), a través de una serie de mecanismos puramente físicos. Los rayos de la luz caen sobre la retina del antílope, esta señal es transmitida a través de los nervios ópticos hasta el cerebro, donde esta estimulación es convertida mediante un mecanismo específico en una respuesta motora del antílope. El comportamiento de huida del antílope y el beneficio selectivo que se extrae de él depende enteramente del organismo físico del antílope. La capacidad consciente del animal, sus sentimientos de miedo o agresión, no juegan ningún papel en este comportamiento, y por tanto no proporcionan ningún beneficio selectivo.

En el caso del antílope, por tanto, el mecanismo causa-efecto es inadecuado en dos niveles distintos. Primero, las leyes de la física no predicen el fenómeno de la consciencia. Segundo, este punto de vista no proporciona ningún argumento a favor de la idea de que la consciencia puede proporcionar el menor beneficio selectivo. El sentimiento de miedo del antílope por tanto, es físicamente inexplicable y, además, no proporciona ningún beneficio en la batalla por la supervivencia.

Lo que es cierto para el sentimiento de miedo del antílope también explica el juicio moral de los humanos. Este juicio moral es también un contenido consciente, permanece físicamente inexplicable como tal, y no puede proporcionar ningún beneficio selectivo. Si un ser humano es un «proceso químico como cualquier otro» (según el escritor holandés W. F. Hermans), entonces el beneficio selectivo que proviene de la cooperación surge de tal manera que excluye cualquier rol para la consciencia o el juicio moral. Dado que la consciencia o el juicio moral no juegan ningún papel en la creación de un beneficio selectivo, tampoco pueden los procesos selectivos darwinianos explicarlos.

El punto de vista mecanicista de la realidad, por tanto, resulta en una especie de cortocircuito moral. Si nuestro pensamiento está enteramente determinado por procesos físicos químicos en nuestro cerebro, nuestra búsqueda de la verdad es esencialmente una ilusión. No podremos, por tanto, descubrir nunca si una idea que nos parece lógica y correcta a nosotros es también correcta en la realidad. No podemos excluir que realmente sea correcta, pero podría ser que esta apariencia de corrección lógica es falsa y sólo un reflejo de ciertos

procesos químicos y físicos en nuestro cerebro. Si creemos que nuestro pensamiento está enteramente determinado por esta clase de procesos físico-químicos, tenemos también que aceptar que cualquier impresión de corrección lógica podría en realidad ser una ilusión, conjurada por los procesos químicos que tienen lugar en nuestro cerebro. Esta incertidumbre aplica a todas nuestras opiniones, incluyendo nuestra asunción de que el pensamiento puede ser reducido por completo a los fenómenos físico-químicos. Como Popper correctamente indica (1982), este punto de vista mecanicista sobre el origen del pensamiento es, por tanto, autodestructivo.

La observación nos muestra que el funcionamiento normal del cerebro es ciertamente una condición esencial para permitir la expresión de pensamientos y opiniones en la actividad humana. Pero esto no significa que el pensamiento pueda ser completamente reducido a los procesos químicos del cerebro. Para poder escuchar un programa de radio, es fundamental que mi radio funcione correctamente. Pero esto no significa que el contenido del programa de radio pueda ser explicable por el hecho de que mi aparato de radio funcione.

Por el contrario, cuando utilizamos el método científico, sólo consideraciones científicas sustantivas pueden llevarnos desde un paso lógico al siguiente. Y estas consideraciones sustantivas no pueden nunca ser deducidas de una pura configuración química. El significado de un signo de tráfico no puede ser nunca deducido de las características químicas de este signo. El significado de una palabra escrita en una pizarra no puede ser nunca deducido del tipo y composición de la tiza. El signo de tráfico y los trazos de la tiza pueden, a priori, ser relacionados con infinitos significados. En sí mismos no pueden dirigirnos a un significado específico o a una cima de pensamiento. Un marciano nunca podría deducir el significado de un signo de tráfico desde el análisis físico y químico de este signo (por ejemplo, un disco o un triángulo metálico, pintado en blanco y con un borde rojo). De la misma manera, el contenido de una consideración o de un pensamiento nunca puede ser deducido de la configuración química del cerebro. El marciano mencionado anteriormente nunca podría, desde un análisis físico químico del cerebro, ser capaz de reconstruir el contenido en forma de pensamiento de este cerebro, lo que podríamos llamar la consciencia que el propietario del cerebro tendría en un momento dado. Desde este punto de vista, no hay ninguna diferencia básica entre el cerebro y la señal de tráfico.

De esta manera, no podemos considerar el contenido del pensamiento salvo como realidades autónomas, que no son reducibles a procesos materiales. Cualquiera que quiera demostrar la veracidad de una teoría científica no puede limitarse a usar un microscopio para examinar los procesos cerebrales del científico que creó esa teoría. Por el contrario, debe examinar los argumentos científicos, debe utilizar su propia capacidad de razonamiento como instrumento de observación.

Del mismo modo, si queremos desarrollar una actividad política o social de una manera racional, debemos considerar la distinción entre bien y mal como algo básico que no puede ser deducido a su vez. Los asuntos sociales o morales son siempre asuntos éticos, y las soluciones morales son siempre asuntos éticos. La ética tiene que ser simple en la distinción entre bien y mal. El término «bueno moralmente» siempre será el foco de la discusión política, dado que los juicios morales, como el contenido de la consciencia en general, no pueden ser deducidos de los procesos físico químicos. Y dado que los

juicios morales constituyen la clave de toda actividad política, ésta no puede ser reducida a procesos físico-químicos, y la ciencia política no puede ser reducida a la física y la química.

Benjamín Barber (1984) adjudicó gran importancia a este carácter no deducible de la ciencia y la actividad política. La política es algo más que la búsqueda pragmática de la mejor solución posible desde un punto de partida dado. Hay un momento creativo en la política, un momento en el que es preciso una elección moral libre. Aquello que constituye una buena solución no se sigue necesariamente de la situación de partida. Una buena solución emerge porque alguien añade algo enteramente nuevo a una situación dada. La ciencia política es independiente de las ciencias naturales, ya que gira alrededor del hecho ético (que no tiene ningún lugar dentro de las ciencias naturales) y porque la solución ética siempre contiene un elemento creativo en sí mismo. La actividad política es algo diferente, por ejemplo, a la actividad de un ingeniero que busca la mejor solución posible para un problema técnico. El ingeniero sólo aplica las leyes naturales a una cierta situación. Lo que constituye la mejor solución desde una perspectiva técnica se sigue sin ninguna ambigüedad de los hechos materiales. La gente políticamente activa añade su propio universo moral a una situación dada. Esto es una diferencia básica.

Tres visiones de la gente, tres visiones de la democracia

La cuestión más fundamental, la cuestión clave en política, es la cuestión de qué constituye lo «moralmente bueno». Pero esta cuestión nos conduce a una paradoja especialmente interesante.

El término «moralmente bueno» sólo tiene sentido si aceptamos que lo que llamamos «bueno» está por encima de la opinión individual. No podemos elegir de forma aleatoria lo que llamamos «bueno» o no. En todo lo que se aplica el adjetivo «moral» hay un elemento que trasciende la opinión individual.

Pero es precisamente la libertad individual lo que constituye un aspecto esencial del término «moralmente bueno». La libertad implica la posibilidad de poder elegir. Una decisión sólo puede ser «moralmente buena» si está enraizada en la libre elección del individuo. Si la elección es el producto de una fuerza externa, por muy sutil que ésta pueda ser, las categorías de «bien» y «mal» no pueden aplicarse.

Hay dos lados en la moral. La moral trasciende la discreción individual. Este es el aspecto suprapersonal de la moral. Y la moral sólo puede proceder de la libertad de un individuo que actúa, y de ningún otro sitio. Este es el aspecto individual de la moral. Ambos aspectos se oponen al otro en una relación paradójica. ¿Cómo puede la moral ser simultáneamente individual y suprapersonal?

Identificamos nuestra propia individualidad con el concepto «yo mismo». Sin un «yo mismo» no hay libertad moral, no hay distinción entre bien y mal, y por tanto tampoco hay política. Pero ¿qué es exactamente la individualidad, aquello a lo que tratamos de referirnos mediante el término «yo mismo»? El «yo mismo» debe diferenciarse ciertamente de sus posesiones. Yo poseo un cuerpo, un género y un lenguaje nativo. Yo tengo dolor o deseo. Yo tengo memorias y ambiciones. Sin embargo, el término «yo mismo» establece que yo mismo, realmen-

te, no soy todo esto, sino que soy un sujeto de todo eso. Por tanto, el término «yo mismo» indica un vacío. Este vacío es idéntico en todos los seres humanos. Tan idéntico como sólo dos vacíos pueden serlo. En este contexto, descubrimos que el objetivo básico del principio de la igualdad de derechos, de la justicia que debe aplicarse entre todas las personas, es independiente de las diferencias entre lo que poseen.

La gente tiene diferencias, pero son iguales

Sin embargo, el «yo mismo» no es simplemente nada. El «yo mismo» humano es un vacío lleno de expectación y de poder creativo, es el vacío de la voluntad ética, antes de que esta voluntad ética haya producido un juicio moral. Lo que permanece «dormido» en este vacío es la todavía indiferenciada capacidad de implicación. El «yo mismo» humano no es nada más que la manifestación de nuestra implicación en el mundo. Y es precisamente esta implicación la que constituye la diferencia entre libertad y discreción.

Sin implicación, soy tan libre como un astronauta que, sin nada donde agarrarse, flota en el espacio alrededor de su centro de gravedad. El astronauta puede realizar movimientos voluntarios, pero no puede afectar la posición de su centro de gravedad en relación a otros objetos, ya que no tiene ningún enlace con el mundo que le rodea. Si no estoy implicado en la relación con otras personas, incluso la voluntad más exaltada no me afectará internamente y me dejará indiferente. Sin implicación, no soy libre para efectuar ningún cambio. sólo a través de mi implicación puedo cambiarme a mi mismo y a lo que hago.

El ser humano es únicamente libre como un ser que se implica. Podemos decir que la implicación humana, o la calidez moral que un individuo puede desarrollar, es el modo mediante el cual la moral apareció en el mundo. La moral no puede encontrarse en el mundo sin el ser humano que se implica. El ser humano, en su significado más profundo, es lo mismo que su implicación. Podemos situarnos a nosotros mismos como sujetos no sólo frente al mundo externo, sino también frente a nuestros cuerpos, nuestros hábitos e incluso frente a nuestro carácter (podemos, por ejemplo, perder peso o cambiar nuestro carácter, o suprimir nuestra tendencia a la ira). Pero, por definición, no podemos situarnos como sujetos frente a nuestra propia implicación con el mundo (por ejemplo, con el sufrimiento de otra persona). Siempre que queremos ser objetivos frente a nuestra implicación, como sujetos, inevitablemente acabamos con esa implicación. No podemos, en realidad, analizar fríamente nuestra afección por otra persona. Cuando tratamos de hacer esto, debemos crear una ilusión de esa afección, haciendo abstracción del hecho esencial que es esa afección. Cuando queremos obtener una imagen visual real de la afección o implicación, nos encontraremos llenos de ella: por definición somos nuestra afección. Esto no ocurre si, por ejemplo, examinamos de cerca uno de nuestros hábitos. Nuestra implicación es algo de lo que no podemos distanciarnos, pero con lo cual convergemos en nuestro ser más profundo. Tenemos un cuerpo, unos hábitos, un carácter. Somos nuestra implicación.

Entenderemos esto más claramente si consideramos la manifestación más elemental de la implicación, que es la atención. La atención es la capacidad del espíritu humano de proporcionar a otra persona u objeto del mundo que le rodea con espacio para manifestarse en su propio espíritu. La atención, por su propia naturaleza, está siempre enfocada en la

verdad. La atención constituye el preámbulo del pensamiento. Ofrece un espacio tanto para las impresiones sensoriales como para los pensamientos o razonamientos. Nos implicamos nosotros mismos con otra persona o cosa por encima de todo, enfocando nuestra atención sobre ella. Por tanto no podemos separar nuestra atención de nuestro yo mismo, porque su naturaleza es la misma. Es verdad que podemos enfocar nuestra atención sobre cualquier objeto, incluyendo las características y la esencia de la misma atención, pero es precisamente por esta actividad que no podemos permanecer separados de la atención. Nuestra actividad tiene la capacidad de auto-reflexión (puede volverse sobre sí misma), pero no podemos objetivar nuestra atención sin estar atentos simultáneamente. Nuestra pereza es algo que nosotros «poseemos», pero en un sentido profundo y fundamental la atención es una manifestación de nuestro ser. Cuando estamos atentos, somos efectivamente esa atención. Y atención es implicación.

El carácter paradójico de la moral se resuelve en la implicación. Por un lado soy mi implicación. La implicación es suprapersonal y sólo puede basarse en el individuo. Pero por otro lado, mi implicación es siempre implicación en otra persona. Sin la otra persona, mi implicación no puede existir. En este sentido, debo agradecer a los demás mi existencia en cada momento. La implicación o calidez moral sólo puede existir entre personas. La sociedad no es sólo las organizaciones y estructuras sociales. La sociedad real es el tejido de la implicación y la indiferencia, o la calidez o frialdad moral entre las personas. Definir de forma estricta la implicación no es fácil, porque no pueden encontrarse realidades en el mundo material (del cual derivamos la mayoría de las definiciones) que simultáneamente posean el carácter de los objetos y la relación entre ellos.

De esta consideración de la naturaleza dual de la moral y de la implicación, emergen las siguientes visiones de la democracia:

- Quién considera sobre todo los aspectos suprapersonales de la moral y minimiza su aspecto individual, tenderá a una forma limitada de democracia en la cual la contribución individual es mínima. Benjamín Barber (1997) describió a estos «comunitaristas» de la siguiente manera: «puesto que consideran que la gente está inmersa en una red comunitaria, y tienen relaciones con los demás que tienen precedencia sobre su individualidad, los comunitaristas no ven la «sociedad civil» como el campo de juego para los individuos y sus relaciones voluntarias o sus organizaciones contractuales, sino más como una compleja mezcla de relaciones sociales inevitables, que unen a la gente en familias, clanes, vecindades, comunidades y jerarquías». La moral es entendida desde este punto de vista como algo decretado desde arriba. La gente elige un tipo de estado subsidiario con, como mucho, una forma representativa de democracia, y donde la élite dirigente posee una libertad de maniobra máxima. Esta élite debe «educar» a la gente. Las organizaciones son consideradas como instrumentos a través de los cuales la élite puede controlar, guiar y «educar» a la gente.
- Quien sólo considera la parte individual de la moral considerará la interacción entre la gente de poca o ninguna relevancia. Barber (1997) considera este modelo «libertario» como sigue: «... las relaciones sociales, tanto en el sector privado como entre este sector y el gubernamental, son relaciones contractuales entre individuos libres, independientemente de sus bienes e intereses, y en defensa de sus

libertades. (...) Concentrándose en consumidores egoístas, autónomos y solitarios, que se han parapetado en la fortaleza de sus propios derechos, sólo se aventuran a salir de ella para conseguir cosas de un estado que funciona como una estación de servicio (...). Este modelo ultraliberal de la «sociedad civil» sólo puede representar un tipo rudimentario de relaciones sociales que permanecen superficialmente instrumentales. El concepto de libertad en este modelo es, por tanto, hiper-individualista, negativo y oposicional. No puede responder al deseo de crear comunidades solidarias que siente la gente en las sociedades móviles y post-industriales» Desde esta posición autodenominada «libertaria», uno llega fácilmente al escenario de la democracia directa telemandada, basada en el voto electrónico. La opinión individual del individuo computerizado fluye directamente al proceso de toma de decisiones, sin ningún tipo de percepción comunal.

- Barber (1997) aboga por una «democracia fuerte»: «desde el punto de vista democráticamente fuerte, los ciudadanos se ven como miembros de una «sociedad civil» porque son miembros activos, responsables e implicados de grupos y comunidades (...). Los ciudadanos (...) entienden que la democracia es precisamente ese tipo de estado en el cual no son los políticos o los burócratas, sino la misma gente la que usa sus poderes legales para dar forma a su libertad; libertad que implica las obligaciones y la responsabilidad social de sus ciudadanos, así como los derechos de las entidades legales. En este tipo de estado, los derechos y las responsabilidades son dos caras de la misma identidad cívica, que no pertenece ni a los burócratas del gobierno ni a los consumidores privados, sino exclusivamente a los ciudadanos».

Cualquiera que tenga en cuenta simultáneamente los dos primeros puntos de vista sobre la moral (individual y suprapersonal), llega necesariamente al proceso democrático de percepción colectiva, seguido por las decisiones individuales. En este contexto vemos de nuevo como la democracia directa se complementa orgánicamente con el federalismo radical. El aspecto suprapersonal de la moral existe de forma natural entre las personas. En una sociedad democrática, un rey o un presidente o un grupo de líderes de un partido no pueden imponer ésto desde arriba. Por el contrario, ésto aparece en las discusiones y los acuerdos entre la gente, que no se oponen entre sí como individuos computerizados, sino que tienen relaciones entre sí, que se encuentran federados dentro del tejido social. En una democracia fuerte, la gente se escucha entre sí, tienen lugar discusiones sociales, y la gente se corrige entre sí. Pero la decisión final, el momento de votar, es un asunto personal. Porque, al final, el voto debe realizarse usando la propia consciencia, y únicamente los individuos poseen una consciencia. Aquí es donde encontramos el punto de vista individual de la moral y la implicación. La democracia directa hace posible la expresión individual. La percepción expresada más arriba permite al individuo en una sociedad federada sobrepasar las limitaciones y unilateralidad del individuo aislado.

Maslow: una teoría fenomenológica de la motivación

Debemos examinar si la gente, a lo largo del proceso de toma de decisiones democráticas, tendrá en cuenta los intereses comunes. ¿Qué motivos dirigen las acciones de la gente, incluyendo su toma de decisiones políticas? Para obtener una respuesta, utilizaremos la influyente teoría de la motivación de Abraham Maslow (Maslow, 1943^a).

De acuerdo con Maslow, las personas tienen una jerarquía de necesidades o requerimientos. En tanto una necesidad primaria no es satisfecha, ésta necesidad continúa fijando la motivación de ese individuo, y el resto de necesidades no tienen la oportunidad de convertirse en motivaciones. Maslow distingue dos tipos de necesidades: las necesidades básicas, que se satisfacen exteriormente, y las necesidades de autorrealización (meta-necesidades), que se satisfacen mediante una actividad interna. De ellas, las necesidades básicas son las que deben satisfacerse primero. sólo cuando éstas han sido satisfechas por completo será la necesidad de auto-realización un elemento motivador.

Maslow distingue entre las siguientes necesidades básicas:

La necesidad fisiológica

Necesidad de comida, de luz, etc.: «para el hombre que está extremada y peligrosamente hambriento, no existe ningún interés salvo el conseguir comida. Sueña en comida, recuerda comida, piensa sobre comida, se emociona con la comida, percibe únicamente comida, y desea sólo comida» (Maslow 1943^a, Pág. 374). En tanto estas necesidades no están cubiertas, dominan la motivación humana, pero cuando son satisfechas emergen nuevas necesidades: «¿Qué sucede a los deseos del hombre cuando hay suficiente pan y cuando su vientre está siempre lleno? Entonces otras (y «más altas») necesidades emergen, y éstas – más que el hambre fisiológica – dominan el organismo. Y cuando éstas a su vez son satisfechas, nuevas (y otra vez «más altas») necesidades emergen, y así una y otra vez. Esto es lo que queremos significar cuando decimos que las necesidades básicas humanas se organizan en una jerarquía de pre-potencia relativa» (Maslow 1943^a, Pág. 375).

La necesidad de seguridad

Las necesidades fisiológicas se relacionan con los deseos inmediatos. Alguien que se queja de hambre y sed no está realmente preocupado por el futuro. Quiere comer y beber ahora. Pero una vez la necesidad inmediata de sostenimiento se ha visto satisfecha, comenzará a preocuparse sobre sus futuros suministros de agua y comida. Entonces surge la necesidad por disponer de un suministro de comida garantizado, por un techo permanente bajo el que guarecerse, por una protección frente al frío y los peligros. Queremos sobrevivir y necesitamos seguridad para conseguirlo. Las necesidades fisiológicas están todavía relacionadas con la situación inmediata. La necesidad de seguridad se relaciona con nuestro futuro más o menos inmediato. La necesidad de seguridad incluye una necesidad de regularidad y de ritmo, y de ausencia de peligros imprevistos. De acuerdo con Maslow (1943a), los niños en especial tienen una fuerte necesidad de una estructura rítmica en su vida, en la cual se sienten seguros.

La necesidad de afecto

«Si tanto las necesidades fisiológicas como las de seguridad están suficientemente cubiertas, entonces emergerá la necesidad de afecto, amor y estima (...). La persona sentirá como nunca antes la ausencia de amigos, de un amante, de un esposo o de una familia. Sentiremos la necesidad de relaciones de afecto con otras personas, es decir, por un lugar dentro de nuestro grupo y dedicaremos todos nuestros esfuerzos para conseguir esta meta» (Maslow 1943^a, Pág. 381). Un punto importante, de acuerdo con Maslow, es que esta necesidad concierne tanto a recibir como a proporcionar afecto. En el nivel de nuestra consciencia inmediata, en la cual se encuen-

tran nuestras emociones, la percepción de indiferencia por parte de los demás juega el mismo papel que el hambre al nivel fisiológico del cuerpo. Es interesante destacar que Maslow no considera los deseos sexuales una necesidad básica: las necesidades fisiológicas y de afecto pueden operar como motivaciones en ese contexto en grados diferentes.

La necesidad de pertenencia y de apreciación

Esta necesidad se ajusta de forma muy cercana con las necesidades mencionadas previamente, pero se distingue por el deseo de continuidad que contiene. La gente necesita una comida, pero también asegurarse provisiones de comida (necesidad de seguridad). Del mismo modo, la gente tiene necesidad de contactos directos de afecto (necesidad de afecto) y de pertenencia social que les asegure la posibilidad de ser capaces de vivir en solidaridad con otros también en el futuro.

La necesidad de conocer y entender

Maslow declara «Los deseos de conocer y entender (...) son necesidades tan personales como las «necesidades básicas» que ya hemos mencionado» (Maslow 1943^a, Pág. 385). Vemos a menudo que los intentos de satisfacer esta necesidad son perseguidos asumiendo enormes riesgos y costes. Sin embargo, Maslow no es claro en cuanto al lugar exacto que ocupa esta necesidad en relación con las anteriores. Frecuentemente omite la necesidad de conocimiento y entendimiento cuando resume la jerarquía de necesidades. En su artículo de 1943 discute la necesidad de conocimiento y entendimiento extensamente, y hace énfasis en que se trata de una necesidad básica. Sin embargo, no es claro en cuanto a la posición de esta necesidad ocupa en la jerarquía de necesidades. En nuestra opinión, la «necesidad de entender» puede ser percibida lógicamente como la quinta necesidad básica. La necesidad de conocer y entender sólo emergerá con fuerza cuando las necesidades de afecto y pertenencia social están al menos parcialmente satisfechas. Cualquier conocimiento será percibido como hueco e irrelevante si no es adquirido en el entorno de una vida emocional cuanto menos decente. Pero la necesidad de conocer y entender debe todavía ser considerada como una necesidad básica, en el sentido de que la gente se volverá al mundo exterior para satisfacerla (mientras que la necesidad de auto-realización se consigue mediante la productividad interna, como veremos más adelante), también podemos ver que un cierto grado de conocimiento y entendimiento debe obtenerse antes de que podamos auto-realizarnos; en el sentido de que la necesidad de conocimiento y entendimiento aparece jerárquicamente antes que la necesidad de autorrealización.

La meta-necesidad: la necesidad de autorrealización

Una de las proposiciones centrales de Maslow establece que «todo talento es también una necesidad. Y es en realidad una necesidad de cumplimiento de este talento». El normal desarrollo de la persona no se detiene en las necesidades básicas que hemos mencionado, tales como la necesidad de pertenencia y de adquirir conocimientos. Cuando estas necesidades se han satisfecho por completo, aparece una nueva necesidad: el deseo de validar las propias aptitudes y talentos. Esta nueva necesidad es fundamentalmente diferente de las cinco mencionadas anteriormente, en el sentido en que no puede ser satisfecha mediante el mundo exterior, sino sólo mediante la propia iniciativa interna de cada persona. Es por esto que Maslow habla de meta-necesidad en este caso.

La línea divisoria entre esta meta-necesidad y las necesidades básicas que deben ser cubiertas por elementos del mundo exterior, coincide con la distinción entre motivación interna y externa (ver apartados 3-1 y 3-2). Cuando la meta-necesidad se convierte en la motivación principal, las personas se manifiestan como seres implicados. La relación con el mundo externo cambia por completo. Cuando las necesidades básicas operan como elementos motivadores, el mundo externo proporciona los medios de satisfacer las propias necesidades. Cuando la meta-necesidad se convierte en nuestra principal motivación, las personas se convierten en el medio de cubrir las necesidades del mundo externo. Mientras que las necesidades básicas surgen de lo que el «yo mismo» tiene (un cuerpo y emociones), la meta-necesidad surge de la implicación que se manifiesta en este «yo mismo».

La necesidad de autorrealización, por tanto, no debe entenderse en un sentido hedonista. No tiene que ver con la satisfacción del ego, sino más bien con una necesidad de significado que sólo puede encontrarse en el servicio a los demás. La meta-necesidad es una necesidad de encontrar significación a nuestra vida. La cuestión de si la existencia tiene un sentido no puede responderse con un sí o un no., en un nivel puramente racional. El sentido surge en el servicio a los demás, en el cual este servicio es percibido como la más alta creación personal. Un político, un artista, un carpintero o un dependiente de tienda que se conduce por la necesidad de autorrealización reconocerá este concepto del servicio a los otros como la base de su entusiasmo. Este entusiasmo por el servicio a los demás es parte de la naturaleza de las personas, y encontramos el sentido de nuestra existencia en tanto en cuanto este entusiasmo se convierte en acción.

Gratificación de las necesidades

En una persona que ha sido capaz de desarrollarse de forma saludable, las necesidades básicas han sido cubiertas. «Lo que esto significa es que, por ejemplo, una persona básicamente satisfecha no tiene necesidad de estima, de amor, de seguridad, etc. (...) Si estamos interesados en lo que realmente nos motiva, y no en lo que nos ha motivado o nos motivará en el futuro, entonces una necesidad satisfecha no es un motivador. Tiene que ser considerada para todo propósito práctico como si no existiera o si hubiera desaparecido. Este punto debe ser enfatizado, porque ha sido obviado o contradicho en todas las teorías de la motivación que conozco. La persona saludable, normal, afortunada no tiene necesidades sexuales o alimenticias, o necesidad de seguridad o de amor o de prestigio, o de auto estima, excepto en momentos de estrés o de amenazas temporales (...). Una persona saludable está motivada primariamente por su necesidad de desarrollar y aplicar todas sus potencialidades y capacidades. Si una persona tiene alguna otra necesidad básica en un sentido crónico, entonces es simplemente una persona no saludable» (Maslow, 1943^a, Pág. 393)

La satisfacción de una necesidad básica debe, por tanto, distinguirse del hecho de actuar para solucionar una necesidad que surge de forma ocasional. Todo el mundo, por ejemplo, debe comer cada día, pero en tanto los suministros regulares de alimentos no son un problema, el hambre no será un motivo final de nuestras actividades. En una situación donde la necesidad de comida y bebida son normalmente satisfechas, consideramos que las necesidades básicas de comida y bebida están solucionadas. Esas necesidades no serán «motivadores», aunque deban satisfacerse de vez en cuando. Podemos también decir que las necesidades básicas únicamente

juegan un papel de motivaciones derivadas. Por supuesto, aún habrá necesidad de seguridad o de adquirir conocimientos, pero esto realmente ocurre en el marco más general de las más profundas necesidades, que son percibidas de forma más esencial, de realización como seres implicados.

La satisfacción de varias necesidades, de acuerdo con Maslow, ocurre en los primeros años de nuestra vida. Maslow estaba impresionado por el hecho de que ciertas personas parecían estar principalmente motivadas, cuando eran adultos, por el deseo de autorrealización, incluso si su situación mostraba algunas limitaciones en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas. Esto parece ser una excepción al orden jerárquico según el cual las necesidades actúan como motivadores: «quizá más importante que todas esas excepciones son aquellas que implican ideales, valores, etc. Por esos valores la gente es capaz de convertirse en mártires: lo dejarán todo en nombre de un ideal o un valor en particular. Esas personas pueden ser entendidas, al menos en parte, por medio de un concepto (o hipótesis) básico, que podríamos llamar «mayor tolerancia a la frustración a través de la satisfacción temprana de las necesidades». La gente que ha tenido sus necesidades cubiertas en su primera infancia, parece desarrollar poderes excepcionales para ignorar limitaciones presentes o futuras de esas necesidades simplemente porque poseen una fuerte y saludable estructura de carácter, como resultado de esas satisfacciones básicas. Son las personas «fuertes» que pueden capear los desacuerdos y la oposición, que pueden nadar contra la corriente de la opinión pública y que pueden mantenerse firmes en defensa de la verdad incluso a cambio de un alto coste personal. Es precisamente aquellos que han amado y que han sido amados, y que han disfrutado de profundas amistades, los que pueden enfrentarse al odio, al rechazo y la persecución (...) parece probable que las satisfacciones más importantes de las necesidades básicas tienen lugar en los primeros dos años de nuestra vida. Es decir, aquellos que han estado seguros y se han mantenido fuertes en sus primeros años, tienden a permanecer seguros y fuertes más adelante, cuando deben encarar dificultades» (Maslow, 1943^a, Pág. 388)

En la persona autorrealizada, una especie de inversión de la pirámide de Maslow tiene lugar: en la serie de necesidades y motivaciones, aquellas que se manifiestan al final aparecen las primeras, lo que estaba inicialmente en lo alto de la pirámide se convierte en la nueva base. En este sentido, también ocurre una «inversión» en la transición entre las necesidades básicas a las meta-necesidades (ver apartado 4-1)

Un elemento importante de la teoría de la motivación de Maslow es la proposición de que las necesidades básicas pueden ser satisfechas por completo. Estas necesidades no son insaciables. Desde un punto de vista lógico esto significa que las necesidades básicas deben ser consideradas en un sentido negativo. Esencialmente, tienen que ver con la eliminación de deficiencias, no con el cumplimiento de los deseos ilimitados del «homo economicus». Cuando estas deficiencias son eliminadas, tiene lugar la inversión a la que nos referíamos antes y las meta-necesidades se convierten en las fuerzas directoras de nuestras acciones.

El carácter autoritario según Maslow

De acuerdo con Maslow, la clave de la personalidad autoritaria puede hallarse en una perspectiva específica de la humanidad y del mundo: «Como otras personas psicológicamente inseguras, las personas autoritarias viven en un mundo que para ellos

toma la forma de una especie de selva, en la cual todo hombre está necesariamente enfrentado al resto de los hombres, en el cual el mundo es concebido como algo peligroso, amenazador o al menos desafiante, y en el cual los seres humanos son concebidos como primariamente egoístas o malos y entupidos. Para continuar con la analogía, esta selva está habitada por animales que o comen o son comidos, que o bien son temidos o son despreciados. La seguridad de cada cual recae en su propia fuerza, y esta fuerza consiste principalmente en el poder de dominar. Si uno no es lo suficientemente fuerte, la única alternativa es encontrar un protector más fuerte. Si este protector es lo suficientemente fuerte y se puede confiar en él, entonces es posible para el individuo alcanzar una cierta forma de paz (...) Una vez asumida esta visión del mundo, todo lo que hace la persona autoritaria es lógico y razonable (...) Si el mundo no es una selva, si la gente no es completamente cruel, egoísta y egocéntrica, entonces y sólo entonces está equivocada la persona autoritaria» (Maslow 1943b, 1973, Pág. 141) Sin embargo, Maslow establece que sólo un pequeño número de personas (en particular, los psicópatas declarados) se ajustan al retrato humano que aplica la personalidad autoritaria.

Maslow caracteriza las diferencias entre la «personalidad autoritaria» y la «personalidad democrática» como sigue:

- La persona autoritaria muestra preferencia por la jerarquía. «Las personas se pueden ordenar sobre una escala virtual, como si estuvieran en una escalera, y se dividen entre aquellas por encima y por debajo de donde nos encontramos nosotros en la escalera. La persona democrática, en cambio, tiende (en su caso extremo) a respetar a los demás seres humanos de una manera muy básica, admitiendo a cada uno sus propios gustos, metas y autonomía personal, en tanto no dañan al resto de las personas. Además, las demás personas en general le gustan, más que disgustarle, y asume que probablemente son, si se les da la oportunidad, esencialmente buenas personas.
- La personalidad autoritaria muestra la tendencia a generalizar la «superioridad» y la «inferioridad». Los más fuertes son considerados superiores en todos los dominios. En su forma más característica, reconocemos esto en el culto a la personalidad que rodea a dictadores como Mao o Kim il Sung. A través de la propaganda estos caracteres se desarrollan gradualmente como líderes capaces, y escritores, artistas, científicos y deportistas superiores. Este tipo de culto a la personalidad toma ventaja de la tendencia a la generalización presente en la gente autoritaria. El individuo de personalidad democrática no muestra esta tendencia a la generalización, sino que ve la superioridad o la inferioridad en dominios específicos, funcionales y en relación con llevar a cabo ciertas tareas de forma eficiente.
- La personalidad autoritaria muestra un fuerte deseo por el poder (el poder es esencial para sobrevivir en la jungla). A la personalidad democrática le atrae más la fuerza que el poder.
- La personalidad autoritaria muestra una fuerte tendencia a ver a los demás como «... herramientas, como medios para un fin, como peones en su tablero, como objetos para ser explotados» (Maslow, 1943b, 1973 Pág. 145). Esto revela otro motivo por el que la personalidad autoritaria normalmente se opondrá a la democracia directa.

Un elemento importante, que Maslow también menciona, es la tendencia de las personalidades autoritarias para reinterpretar todo aquello que no se ajusta a su filosofía de la selva. Maslow proporciona un ejemplo: «... el ideal cristiano, que ha sido corrompido y pervertido en el ideal opuesto por muchas iglesias y otros grupos organizados» (Maslow 1943b, 1973, Pág. 147).

Motivación interna y disposición democrática

Maslow llevó a cabo un estudio de lo que él llamaba «gente autorrealizada». Esta era gente para la cual las actividades diarias y su sentimiento vital no estaban dominados por aquellas necesidades básicas que no han sido satisfechas. Las personas autorrealizadas actúan por fuertes motivos personalizados internamente: «Así como el árbol necesita la luz del sol, y agua, y alimento, así la mayoría de la gente necesita amor, seguridad y el resto de las necesidades básicas que provienen del exterior. Pero una vez estas necesidades externas están saciadas, una vez estas deficiencias internas están cubiertas por elementos externos, el auténtico problema del desarrollo humano comienza, es decir, la autorrealización» (Maslow 1950, 1973 Pág. 188)

Una de las características más sorprendentes que Maslow identifica con este tipo de personas es su «estructura del carácter democrática». «Todos los individuos sin excepción pueden ser descritos como demócratas en el sentido más profundo de la palabra (...). Estas personas poseen todos ellos las características democráticas más obvias. Pueden ser, y lo son, amigables con cualquiera con un carácter aceptable, independientemente de su clase, su educación, pensamiento político, raza o color. De hecho, a menudo parece que no son conscientes siquiera de estas diferencias, que para el individuo común parecen tan obvias e importantes. Poseen no sólo esta cualidad tan obvia, sino que sus sentimientos democráticos son aun más profundos. Por ejemplo, encuentran posible aprender de cualquiera que tiene algo que enseñarles, independientemente de las características de esta persona.

En tales relaciones de aprendizaje, no tratan de mantener una «dignidad» exterior, o ningún prestigio relacionado con la edad o el estatus. Podría incluso decirse que todos estos individuos compartían una cualidad que podía ser llamada «humildad», en cierto sentido. Todos ellos son muy conscientes de su valía, de manera que no se trata de una «humildad» de tipo calculador. Son igualmente conscientes de cuán poco conocen en comparación con lo que puede ser conocido y lo que es conocido por otras personas. Debido a ésto es posible para ellos, sin ningún tipo de pose, ser honestamente respetuosos, e incluso humildes, ante las personas que pueden enseñarles algo que no conocen, o que tienen una habilidad que ellos no poseen (...). Estos individuos, ellos mismos una élite, seleccionaban a sus amigos entre esa élite, pero se trataba de una élite de carácter, capacidad y talento, en vez de una élite de nacimiento, raza, sangre, nombre, familia, edad, juventud, fama o poder. Más profunda, pero también más vaga, es la tendencia, difícil de encontrar, de otorgar un cierto «mínimo» de respeto a cualquier ser humano por el mero hecho de ser humano...» (Maslow, 1950, 1973 Pág. 193).

Maslow considera a la «persona autorrealizada», por tanto, como un ser esencialmente democrático, porque la disposición autoritaria es una actitud que surge por la falta de satisfacción de las necesidades básicas.

La caracterización de Maslow de las personalidades democráticas y autoritarias coincide con la distinción de Putnam entre el «civismo» y el «familiarismo amoral».

Es sorprendente que las personas y las personalidades de ambos tipos parecen perpetuarse a sí mismas. El sentido de la responsabilidad pública y la democracia producen más sentido de responsabilidad pública y más democracia. De

acuerdo con Maslow, las personalidades autoritarias harán que la sociedad evolucione de una forma menos democrática. Transformarán a la sociedad en la imagen de selva social en la que creen, y en la cual los gobernantes se aprovechan de forma ilimitada de las personas más débiles.

Aristóteles sobre la felicidad

Ni la democracia, ni la actividad económica son metas en sí mismas. Son importantes únicamente en tanto contribuyen al bienestar y a la felicidad humana. La buena política no tiene porque hacer a la gente más feliz, pero la política tiene la obligación de eliminar barreras sociales a la creación de felicidad. Pero, ¿Qué es la felicidad?

Aristóteles nos dió una de las definiciones más antiguas en su «Ética a Nicomaco». La «Ética a Nicomaco» es su obra más madura en el campo de la ética, y su primer libro esta dedicado al tema de la felicidad. Aristóteles comienza con la observación de que realizamos acciones muy diversas, con todo tipo de metas directas. Un tratamiento médico está, por ejemplo, dirigido a curar. El trabajo del guarnicionero está dirigido a fabricar sillas de montar, etc. Pero las metas inmediatas están, a su vez, subordinadas a otros objetivos más altos o más amplios. El guarnicionero fabrica la silla de montar por el mismo motivo más elevado por el que el criador de caballos cría caballos: específicamente, para que se puedan montar caballos. Pero ¿Por qué la gente monta caballos? Aristóteles se preguntó a sí mismo: ¿no hay una meta aún más alta, una meta final para todas esas metas intermedias? ¿Hay algo que todos buscamos y que es específicamente bueno? Aristóteles llamó felicidad a esta motivación última. Dinero y riqueza, por ejemplo, no son deseadas por sí mismas, sino porque se cree que nos proporcionan felicidad. La felicidad, por otro lado, es una meta que no precisa de posterior explicación.

¿Qué es comprendido dentro de lo que llamamos felicidad? Para descubrir esto, Aristóteles parte en busca de lo que realmente son los seres humanos, lo que les distingue de los animales y las plantas. Hay felicidad en las acciones que están en armonía con el ser real del hombre, y que por tanto no precisan de explicaciones adicionales. Y dado que los seres humanos son seres morales e implicados en lo más profundo de ellos mismos, Aristóteles llega a la definición de felicidad como «... una actividad virtuosa del alma, de un cierto tipo». En un sentido profundo, las actividades virtuosas, que siempre pueden reducirse a algún tipo de ayuda a otro ser, son en sí agradables. Nuestra implicación práctica es nuestra felicidad. Esta idea de Aristóteles se corresponde con la teoría de Maslow sobre las meta-necesidades: la felicidad del ser humano satisfecho consiste en su «virtud», o dicho de otro modo, en como puede ser de ayuda a lo que le rodea.

Sin embargo, Aristóteles también sabía que mucha gente cree en otras ideas, y que la misma persona puede creer en distintas ideas en situaciones diferentes. Aristóteles era perfectamente consciente de la importancia de los que Maslow llama «necesidades básicas»: «Pero (...) [la felicidad] necesita de los bienes exteriores también, porque es imposible, o al menos no fácil, hacer nobles acciones sin los instrumentos necesarios. En muchas acciones utilizamos amigos y riquezas y poder político como instrumentos; y hay algunas cosas cuya falta quita el lustre de la felicidad, como un buen nacimiento, buenos hijos, belleza; porque el hombre que es muy feo en apariencia, o de pobre nacimiento, o solitario y

sin hijos, es difícil que sea feliz, y quizás será aún más difícil para un hombre que tenga malos campos o malos hijos, o haya perdido buenos hijos y campos por la muerte de estos (...). Por tanto, la felicidad necesita este tipo de prosperidad adicionalmente, por cuyo motivo algunos identifican la felicidad con la buena fortuna, aunque otros la identifican con la virtud».

Esta idea de Aristóteles puede ser reformulada en la terminología de Maslow como sigue: en tanto las necesidades básicas no estén por completo satisfechas, el placer que proporciona la satisfacción de estas necesidades básicas parecerá más bien un sustituto de la felicidad real, la cual sólo surge de la satisfacción de las meta-necesidades, es decir, por la búsqueda de implicación.

Aristóteles no creía que la felicidad surja de satisfacer las necesidades básicas. La satisfacción adecuada de las necesidades básicas es un prerrequisito esencial pero no suficiente para la felicidad. La gente también tiene la necesidad de ser capaz de practicar la virtud y de poder luchar para alcanzarla, lo que significa que a un nivel social general necesitan democracia. A este nivel, la gente tiene que ser capaz de buscar la «belleza en sí mismos» (ver apartado 4-2). Muy correctamente, Frank (1997) indica que la mayoría de la gente sería antes un Sócrates insatisfecho que un cisne saciado. El cisne no conoce la felicidad porque no puede buscar la virtud, pero indudablemente conoce el placer de estar saciado. En 1954, Olds y Milner descubrieron que la estimulación de ciertas partes del cortex cerebral de las ratas parecían causar un intenso sentimiento de placer en estos roedores. Las ratas perdían interés en todo lo demás si tenían la posibilidad de crear este estímulo por sí mismas. Ng (1997) sugiere que podríamos dar un salto sustancial para conseguir la «felicidad para todos» proporcionando a la gente la posibilidad técnica de producir de forma continua esta estimulación del cortex cerebral. Esta producción masiva de «felicidad» sería barata y respetuosa con el medio ambiente. Excepto que la felicidad humana tiene mucho menos que ver con esta producción garantizada de placer de lo que muchos anuncios publicitarios nos podrían hacer creer. Felicidad no es lo mismo que placer. Ser feliz significa ser capaz de ser creativo y Frank y Ng muestran claramente que Aristóteles es correcto en su concepto de felicidad, a pesar de lo idealista y utópica que parezca su proposición a primera vista.

Hay quizás dos razones por las que la idea de felicidad de Aristóteles, de la que hablaremos todavía más, no es compartida generalmente. Por un lado, el no satisfacer las necesidades básicas nos conduce a la fijación en la satisfacción de esas necesidades, lo que implica que la «inversión» a la satisfacción de las meta-necesidades no tiene lugar. La búsqueda del placer se convierte en un sustituto de la búsqueda de la felicidad. Pero, por otro lado, también hay que admitir que existe gente maliciosa. Maslow habla del «complejo de Jonas»: permanecer voluntariamente en las necesidades básicas y alejar conscientemente las meta-necesidades como motivadores de nuestras acciones. Esto le parecía la clave para ser malicioso. Aristóteles también conocía a la persona malvada: «... se encuentra en el hombre otro elemento opuesto naturalmente al principio racional, que lucha contra este principio y lo resiste. Exactamente como cuando intentamos mover un miembro paralizado hacia la derecha, se vuelve en cambio hacia la izquierda, así ocurre con el alma; los impulsos de las personas incontinentes se mueven en direcciones contrarias. Pero mientras que en el cuerpo podemos ver que se mueve equivocadamente, en el alma no.

Sin embargo, debemos suponer sin ninguna duda que en el alma también hay algo contrario al principio racional, que lo resiste y se opone a él».

La existencia de gente maliciosa requiere «valentía» por parte de los políticos. Normalmente, la demanda de «valentía política» significa que «medidas impopulares» deben ser implementadas contra la voluntad de la gente. Sin embargo, esto no es valentía, sino abuso antidemocrático del poder. No es valentía, sino cobardía, evitando la confrontación directa con una idea que la gente considera equivocada o maliciosa. Tales ideas sólo pueden ser vencidas en un debate democrático abierto, en una batalla de ideas. Cualquiera que evita este tipo de batallas, y que se aprovecha de cualquier oportunidad para utilizar y aumentar su poder, en el largo plazo sólo refuerza la malicia en la sociedad porque una cultura política en la cual el uso del poder de una persona sobre otra es aceptado, es el biotopo natural para la malicia. La valentía política real no consiste en tratar con ideas que se consideran equivocadas o maliciosas utilizando el poder del que se dispone, sino conduciendo un debate abierto de ideas. Las personas que tienen auténtica valentía política aprenden a reconocer la malicia, pero no se dejan asustar por ella. El coraje político, opuesto a la malicia, lucha por una sociedad en la cual el deseo humano por una democracia fuerte y una implicación real es satisfecho.

Democracia y felicidad

La felicidad también ha sido estudiada cuantitativamente. Frey y Stutzer (2002) nos ofrecen un buen resumen de los principales descubrimientos en este campo.

La felicidad puede medirse, por supuesto, en el sentido de que se puede preguntar a la gente cuán feliz es. Pidiendo a la gente que marque su nivel de felicidad en una escala que va desde «completamente infeliz» a «perfectamente feliz» proporciona resultados muy útiles de una forma consistente. Aquellos que se consideran a sí mismos más felices que la media también son señalados por otras personas como más felices. Sonríen más frecuentemente, son más saludables, faltan menos al trabajo, hacen contactos sociales más fácilmente, etc. (Frey & Stutzer, 2002, Pág. 33). Hay varios factores que tienen un efecto sobre la felicidad.

La riqueza, en términos absolutos, no afecta a la felicidad, una vez que se ha alcanzado un cierto mínimo que permite que las necesidades primarias sean satisfechas. En Japón, por ejemplo, el ingreso per cápita aumentó seis veces durante la segunda mitad del siglo XX, pero esto no provocó ningún aumento en el nivel medio de felicidad declarado por la gente en ese país durante ese periodo. La riqueza relativa, en cambio, tiene efectos sobre el sentimiento de felicidad. La gente que es más pobre que sus vecinos serán, como media, menos felices. Del mismo modo, las mujeres serán como media más felices que los hombres, los casados más felices que los solteros, los creyentes un poco más felices que los ateos, aquellos que ven la TV con frecuencia menos felices que aquellos que la ven con moderación, y los habitantes de países ricos más felices, normalmente, que los que habitan países pobres.

El desempleo produce una considerable pérdida de felicidad. En una escala del 1 (nada satisfecho) al 4 (muy satisfecho), el desempleo produce una caída media de cerca de 0,33 unidades. Esta cantidad cuantifica la pérdida en el sentimiento de

felicidad tras ajustar otros factores, como los ingresos económicos (Frey & Stutzer, 2002, Pág. 97). Podemos entender este efecto a la luz de las teorías de Maslow y Aristóteles. El trabajo es una importante oportunidad de autorrealización para muchas personas. Ofrece la oportunidad de, en el estilo aristotélico, ser virtuoso. Esto es confirmado por otros estudios que indican que las personas que están auto-empleadas son más felices que aquellas que trabajan por cuenta ajena, y que por tanto tienen menos control sobre su propio trabajo. No sólo el propio desempleo de uno mismo induce una mayor infelicidad, sino incluso el desempleo de otras personas: «... un aumento de un punto porcentual en el nivel de desempleo del 9% (la media europea) al 10% reduce el nivel de satisfacción con la propia vida en 0,028 unidades, dentro de la escala de 4 puntos que aplicamos» (Frey & Stutzer, 2002, Pág. 101).

¿Se sienten más felices los ciudadanos cuando tienen la oportunidad de decidir directamente a través del referéndum? Una comparación entre los 26 cantones suizos, los cuales muestran niveles significativamente diferentes en el grado en que los ciudadanos pueden participar en el trabajo legislativo, proporciona una respuesta a esta pregunta. Frey y Stutzer redujeron el nivel en el que la toma de decisiones políticas directas es posible a una escala que puede variar entre 1 (no democrático) y 6 (muy democrático). El cantón de Basle-Landschaft tiene el nivel más alto (5,69) y el de Ginebra el más bajo (1,75). Entre muchos otros factores que reflejan la diferencia económica y demográfica entre los cantones, Frey y Stutzer también usaron una escala (del 1 al 10) que refleja la autonomía municipal en los diferentes cantones.

El resultado es que los ciudadanos en los cantones más democráticos son significativamente más felices que la media. Un aumento de un punto en la escala de 1 a 6 se corresponde con un aumento en el sentimiento de felicidad de 0,11 unidades, lo que es equivalente a la diferencia de felicidad entre el nivel más bajo de ingresos (menos de 2000 francos suizos al mes) y la siguiente categoría de ingresos (desde 2000 a 3000 francos suizos al mes).

Más autonomía municipal también conduce a un aumento en el nivel de felicidad declarado por cada persona. Frey y Stutzer, sin embargo, descubrieron que ambos parámetros no son independientes: en cantones con más democracia directa, parecía que también se creaba una mayor autonomía municipal. Esto se corresponde con otros resultados que demuestran que la clase política generalmente busca una mayor centralización y menos autonomía local, mientras que los ciudadanos normalmente desean mayor autonomía local.

Este aumento en el sentimiento de felicidad es de naturaleza general: «el efecto positivo de la democracia directa sobre la felicidad aplica a todos los niveles de ingresos, y no se restringen a ningún nivel en particular (...). Los beneficios se distribuyen de manera equitativa a lo largo de todas las clases sociales» (Frey & Stutzer, 2002, Pág. 145, 149).

La disponibilidad de iniciativa ciudadana y referéndum puede conducir a mayor felicidad de dos maneras. Por un lado, la toma de decisiones políticas de forma directa puede conducir a leyes y medidas que reflejan mejor los deseos de los ciudadanos (utilidad de resultado). Pero por otro lado, la oportunidad de participar puede ser en sí mismo una fuente de felicidad. En este caso se conoce como utilidad procedural (el beneficio que resulta del procedimiento de toma de decisiones). El efecto de ambos componentes puede medirse de forma separada, examinando el nivel de felicidad de los extranjeros en cada cantón. Estas personas no pueden votar, y por tanto no disfrutan de utilidad procedural, pero disfrutan de los resultados de una administración más o menos competente. Parece que los residentes que no pueden votar también declaran un mayor grado de felicidad en los cantones más democráticos, pero este incremento es menor que en los ciudadanos suizos, que sí pueden votar. La comparación de este efecto entre residentes con y sin derecho al voto nos conduce a la conclusión de que la mayor proporción en el incremento de felicidad proviene del hecho de que la gente pueda participar en la toma de decisiones; el beneficio que proviene del hecho de que las decisiones alcanzadas se ajusten más a los deseos de los ciudadanos es real, pero no tan grande como el que proporciona la utilidad procedural: «... dos terceras partes del efecto positivo producido por una participación democrática directa mayor se debe a la utilidad procedural. El efecto positivo de los derechos de participación es tres veces mayor para los ciudadanos que para los residentes sin derecho al voto – es decir, la mayor parte del bienestar obtenido de un proceso político más favorable proviene de la utilidad procedural! (Frey & Stutzer, 2002, Pág. 161 a 162 y 167).

No debería sorprendernos el hecho de que la democracia es en sí misma una fuente de felicidad. Es lo que se podía esperar a la luz de la teoría de Maslow. Después de todo, los seres humanos no viven de pan sólomente. También tienen metanecesidades, junto con el resto de sus congéneres, de tomar su destino en sus propias manos y de ser capaces de tomar parte en el modelado de la sociedad como seres morales individuales. En términos aristotélicos: las personas necesitan democracia para que puedan buscar la virtud a nivel social, y así ser capaces de encontrar la felicidad.

4-1: No sólo de pan

Un ejemplo de como la necesidad Maslowiana de auto-realización puede guiar el comportamiento se ilustra en la siguiente anécdota (publicada en el *Süddeutsche Zeitung* en el sur de Alemania el 22 de enero de 1997: ver Schuster et al, 1997, Pág. 581) «Manuel Lubián, un taxista mejicano, devolvió el equivalente de 44.000 euros que un pasajero había olvidado. Lubián buscó en los hoteles de la capital de Méjico durante dos días para encontrar al propietario de una bolsa que contenía dinero en metálico, joyas y papeles importantes. Rechazó la recompensa que el propietario – un senador boliviano – quería ofrecerle. «pensé que perdería la belleza en mí mismo si aceptaba la recompensa».

Kohn (1990) menciona dos ejemplos de intervenciones que salvaron la vida a otras personas. Un hombre que saltó a las vías del metro de Nueva York para rescatar a un niño de un tren que se acercaba le dijo al periodista: «si no lo hubiera hecho hubiera muerto dentro de mí. No habría habido ningún bien dentro de mí a partir de ese momento» en otro caso, un hombre que se tiró al río Potomac para rescatar al conductor de un coche que se hundía dijo: «No podía ver simplemente como el tipo se hundía. Creo que salté al río en un acto de auto-defensa. No podría haber vivido conmigo mismo si hubiera dejado que se hundiera sin hacer nada» (Pág. 243).

Las razones citadas apuntan a una necesidad, que puede ser intensamente sentida, a responder a una apelación interna a ayudar a otra persona. En realidad, la importancia esencial de la meta-necesidad de Maslow ya está mencionada en la Biblia: «No sólo de pan vive el hombre, sino de toda palabra que sale de la boca del Señor» (mateo 4:4). La gente vive realmente respondiendo a esta apelación, y «mueren por dentro» si la ignoran.

Oliver & Oliver (1988) entrevistaron 406 personas que ayudaron a judíos a ocultarse durante la ocupación nazi en la II guerra mundial, así como a un grupo de control de 126 personas que no participaron en ese tipo de actividades. En la mayoría de los casos, el periodo de ocultamiento duró varios años. Los Oliver concluyeron que aquellos que ayudaron a judíos mostraban una característica remarcable: podían fraguar fácilmente relaciones con gente fuera de su propio círculo («relaciones extensivas») «lo que distinguía a estas personas no era su falta de preocupación por ellos mismos, por la aprobación externa o por conseguir resultados, sino más bien su habilidad para crear relaciones extensivas – su fuerte sentido de sujeción por otras personas y su sentimiento de responsabilidad por el bienestar de los demás, incluyendo aquellos fuera de su círculo familiar o comunal inmediato» (Pág. 243)

La investigación de los Oliver les ayudó a llegar a la conclusión de que esta «personalidad extensiva» florecía en un entorno familiar específico, que caracterizaban como sigue: «la disciplina parental tiende a la tolerancia; los niños frecuentemente la experimentan como imperceptible. Incluye una fuerte dosis de razonamiento – explicaciones de por que ciertos comportamientos son inapropiados, a menudo con referencia a las consecuencias para los demás. Los castigos físicos son raros; cuando se usan, tienden a ser un evento singular más que una rutina. Los castigos gratuitos – castigos que sirven como una liberación catártica de la

agresión por parte de los padres o no está relacionada con el comportamiento de los hijos – casi nunca ocurren. Simultáneamente, sin embargo, los padres ajustan altos estándares que esperan que los hijos cumplan, particularmente en relación con el cuidado de los demás. Implícita o explícitamente comunican la obligación de ayudar a los demás con un espíritu de generosidad, sin preocuparse por una recompensa externa o algún tipo de reciprocidad. Los padres en sí mismo son un modelo de este comportamiento, no sólo en relación con sus hijos, sino en relación a otros miembros de la familia o vecinos. Ya que se espera que cuiden de los demás, mientras que simultáneamente ellos mismos son cuidados, los niños son animados a desarrollar cualidades relacionadas con el cuidado de los demás. Formalidad, responsabilidad y auto confianza son valoradas porque facilitan cuidarse a uno mismo y a los demás. Los fallos se consideran experiencias formativas, con la presunción de que eventualmente se corregirán, en vez de cómo deficiencias inherentes de carácter, intelecto o habilidad. Debido a estas experiencias benevolentes, los niños aprenden a confiar en los que les rodean. Arraigados con seguridad en sus relaciones familiares, se arriesgan a formar relaciones íntimas fuera de esos círculos» (Pág. 249 a 250).

El trasfondo del tipo opuesto (la personalidad «restrictiva») es, de acuerdo con los Oliver, caracterizado normalmente por relaciones familiares débiles, muchos más castigos corporales (a menudo indiscriminados), valores familiares que se buscan sobre todo en convenciones y pocas relaciones con gente del exterior, que a menudo son juzgados a través de estereotipos.

Aunque no había una relación determinista por completo, la tipificación de alguien como una personalidad «extensiva» o «restrictiva» permitía predecir si la persona concernida ayudó a los judíos durante su persecución con un 70% de certeza. En la terminología de Maslow podemos decir que la falta de satisfacción de las necesidades básicas en los años más tempranos produce rasgos de la personalidad autoritaria, o que conduce a comportamientos que producen los mismos rasgos de nuevo en la siguiente generación. También podemos reconocer de nuevo el contraste descrito por Putnam: «civismo» contra «familiarismo amoroso». Ambos tienen la tendencia de perpetuarse a sí mismos de generación en generación. El hecho de que la «belleza en sí mismo» (Manuel Lubián) sea valorada dependerá en gran medida en el capital social del lugar donde crecemos.

4-2: Democracia directa, bienestar y capital social

Uno de los pocos sitios donde puede estudiarse el efecto de la democracia directa es en Suiza. La democracia directa en cada cantón difiere de forma aguda. Algunos de los 26 cantones tienen un sistema extensivo de democracia directa; otros tienen una administración mucho más cercana al sistema representativo puro.

Frey (1997b) estudió si había una conexión entre el sistema democrático y el comportamiento fiscal de los ciudadanos en los distintos cantones. En los cantones donde los ciudadanos poseen mucha participación directa en las decisiones políticas, la media de ingresos no declarados por persona y año es 1600 francos suizos (sobre 1000 euros) menos que

la media en los 26 cantones; en cantones con poca democracia directa, los ingresos no declarados son 1500 francos suizos (sobre 900 euros) más que la media total. La diferencia en ingresos no declarados en ambos tipos de cantones suma, por tanto, 1900 euros por persona y año. Con una tasa marginal de impuestos del 30 al 35%, estas cantidades significan una diferencia media de impuestos de cerca de 625 euros pagados por cada ciudadano. A la escala de España, donde hay cerca de XXX millones de contribuyentes, esto correspondería con una diferencia anual de cerca de YYY (625 x XXX) billones de euros.

Frey investigó si otros factores, como el nivel de multas o la diferencia de bienestar entre los cantones podían explicar este efecto. Parecía que este no era el caso. La diferencia en evasión de impuestos es muy probablemente el resultado del hecho de que los contribuyentes en los cantones con fuerte tradición de democracia directa pueden desarrollar un sentimiento más fuerte de implicación social y de responsabilidad hacia el estado.

Este mayor compromiso tiene otras consecuencias. Feld y Savioz (1997) compararon las posibilidades que la democracia directa ofrecía en el campo de los impuestos en los 26 cantones suizos (Suiza tiene una explícita estructura federal, donde los cantones tienen poderes fiscales considerables). Se usaron tres criterios para cuantificar el estatus de democracia directa de los cantones:

1. ¿Tienen los ciudadanos la posibilidad de fijar la tasa de impuestos con la democracia directa, a través de un referéndum obligatorio o voluntario? (es lo que ocurre en 17 cantones)
2. ¿Tienen los ciudadanos control directo sobre la aceptación de cualquier déficit presupuestario en el cantón? (ocurre en 7 cantones)
3. ¿Debe ser el presupuesto del cantón aprobado por los ciudadanos? (ocurre así en 17 cantones).

Un cantón se considera que posee democracia directa en asuntos fiscales si el criterio 1 y uno de los otros dos criterios (2 ó 3) se cumplen. Se comprobó que 17 cantones poseían democracia directa en asuntos fiscales, y 9 cantones usaban normalmente la democracia representativa para asuntos fiscales y presupuestarios. El análisis mostró que el rendimiento económico en los cantones con democracia directa en asuntos fiscales y presupuestarios era sustancialmente mejor (+10%) que en los cantones con democracia representativa.

Hay varios mecanismos que pueden provocar esta diferencia. Más democracia conduce a servicios públicos más eficientes y éstos, a su vez, tienen un efecto positivo sobre la economía. En las regiones italianas con más capital social, Putnam descubrió unos servicios públicos más eficientes, una economía más floreciente y mayor interés en participar en los referendos. La investigación de Feld y Savioz extendió esta conexión entre democracia y crecimiento económico a la situación suiza, con su sistema más avanzado de referéndum.

¿Por qué, por tanto, hay todavía cantones con un sistema más representativo? Feld y Savioz lo atribuyen a la resistencia de muchos representantes electos, que son particularmente reacios a ver limitado su poder para fijar impuestos. Los políticos están generalmente ansiosos de retener un poder exclusivo sobre los impuestos, incluso teniendo en cuenta que este dinero no es suyo, sino que pertenece a los ciudadanos.

Las observaciones suizas se confirman con las conclusiones a las que llegó Abres (2000) en la ciudad brasileña de Porto Alegre, donde un sistema de democracia directa fue introducido en 1989, en el cual los mismos habitantes preparan anualmente el presupuesto (ver apartado 2-1). La introducción del proceso de participación guió de forma inmediata a un aumento espectacular de la eficiencia. Mientras que en los años anteriores se construyeron un máximo de 17 km. de alcantarillado por año, esta cifra aumentó hasta una media de 46 km. por año durante el periodo que comprende los años 1989 a 1996. En los años anteriores a la introducción de este sistema, alrededor de 4 km. de carreteras se construyeron por año. Esto se convirtió en 20 km. por año más adelante y, además, las carreteras construidas eran de mucha mayor calidad. De acuerdo con Abers, el proceso de participación condujo a una cultura de «hacer preguntas». Los participantes en las reUniones de presupuestación hacían preguntas sobre datos, declaraciones y decisiones de la administración. Esta debía responder, y normalmente es capaz de hacerlo, pero la oportunidad constante de ser requerida para informar persuadió a la administración a comportarse de forma que realmente pudiera ser justificada. La transparencia y visibilidad en los asuntos públicos mejoraron considerablemente. El dinero no pudo «desaparecer» simplemente, como ocurría antes, las contrataciones ya no estaban supervaloradas, y las promesas ya no se olvidaban. Antes de la introducción del «Orçamento Participativo» había relaciones muy cercanas entre las compañías de construcción y los políticos locales: se garantizaban contratos lucrativos a cambio de servicios durante las campañas electorales. Cuando el «Partido dos Trabalhadores» (PT) llegó al poder, las compañías de construcción llevaron a cabo un boicot: formaron un «cártel» y rechazaron enviar propuestas de proyectos para trabajos municipales. más adelante, el «cártel» se rompió y las compañías descubrieron que ya no necesitaban dar sobornos para conseguir proyectos. Un fenómeno extraordinariamente interesante fue el aumento de ingresos que la ciudad comenzó a disfrutar de 1992 en adelante, debido a la disminución en la evasión de impuestos. El pago de impuestos mejoró. Abres vió dos razones para esto: por un lado, los contribuyentes vieron que su dinero era gastado eficientemente y se utilizaba para necesidades específicas. Y por otro lado, cuanto más aumentaba la popularidad del PT, menos esperanzas conservan los evasores más endurecidos de que una nueva administración alcanzará el poder y decretará una amnistía fiscal.

5. Lecciones de la democracia directa en la práctica

Suiza

Suiza es el único país, a excepción del pequeño principado de Liechtenstein, que posee un sistema de democracia directa a nivel nacional bien estructurado. Un sistema similar de toma directa de decisiones por parte de los ciudadanos sólo ocurre en algunos estados de los Estados Unidos, siendo California el ejemplo típico. Pero no hay democracia directa a nivel federal en los Estados Unidos, por lo que una gran cantidad de asuntos caen fuera del alcance de los referendos.

«Suiza es la única nación del mundo donde la vida política realmente gira alrededor del referéndum. Este país de 6,5 millones de habitantes evita los líderes políticos, y la división de la autoridad ejecutiva entre los siete miembros de su consejo federal desanima cualquier personalismo en la política. Cuando figuras políticas individuales se elevan por encima de la multitud, es casi siempre a través de una campaña de referéndum. La labor legislativa en la Asamblea Federal es un intrincado baile para ganar o evitar un voto popular. Los grandes momentos políticos de la Suiza moderna no han consistido en el seguimiento de carismáticos hombres de estado, sino en los debates nacionales que han conducido a las masas a las urnas para decidir el futuro de su país» (Koback 1994, pag. 98).

La democracia directa en Suiza proviene de varias fuentes. Primero, existía la tradición de asambleas públicas locales y cantonales en parte de lo que hoy es Suiza, donde los ciudadanos masculinos se reunían anualmente en la plaza del mercado para tomar las decisiones más importantes (ver 2-1). Esto ocurre desde al menos el siglo XIII. Segundo, tenemos el efecto de las revoluciones en el extranjero. De forma similar a otras partes de Europa, el primer referéndum nacional tuvo lugar en Suiza en 1802 para decidir sobre una nueva constitución bajo el protectorado de los invasores franceses. El tercer factor lo constituyeron los nuevos movimientos políticos. En la primera mitad del siglo XIX, fueron principalmente los liberales «radicales» – que se distinguían de los liberales ordinarios porque creían que la democracia representativa no era suficiente – los que expandieron el uso de los referendos en Suiza. más adelante, sin embargo, los socialistas y los católicos descubrieron que los liberales ciertamente no representaban a la mayoría de los ciudadanos en todos los temas, y se convirtieron en la fuerza conductora más importante en la posterior expansión de la democracia directa (Koback 1993). Una persona importante en el movimiento socialista fue el alemán Moritz Rittinghausen. El fue el primero en elaborar el concepto del referéndum iniciado por los ciudadanos, en el periódico «Neue Rheinische Zeitung», justo cuando Karl Marx también publicaba en él. Cuando el periódico fue prohibido, Rittinghausen buscó refugio en Francia, donde, de 1850 en adelante, escribió una serie de artículos que propagaron el método de toma de decisiones a través de la democracia directa. Su posición encontró muchas adhesiones, especialmente entre los seguidores de Fourier. A través de este desvío francés, las ideas de Rittinghausen alcanzaron al movimiento obrero suizo (Weihrauch, 1985, pag. 15). Los socialistas jugaron un importante papel en el «movimiento democrático» que agitó muchas partes de Suiza de 1860 en adelante, presionando por una mayor expansión de los derechos de democracia directa. Un referéndum vinculante por iniciativa popular, a través del

cual los ciudadanos pueden votar sobre proposiciones que han redactado ellos mismos se celebró por primera vez en el cantón de Zürich en 1869.

Además, el ideal de la democracia directa era popular en los movimientos socialistas de muchos países europeos. Por ejemplo, la «Volksgesetzgebung» (legislación popular) había aparecido ya en el programa fundacional del Sozialdemokratische Arbeiterspartei (partido socialdemócrata obrero) en 1869. en los programas de Gotha (1875) y Erfurt (1891), la democracia directa ocupó una posición clave, de nuevo Karl Marx, por otro lado, habló muy críticamente sobre el ideal de la democracia directa.

Instrumentos

A nivel federal en Suiza, con alrededor de 4,8 millones de personas con derecho a voto, podemos reducir a tres los instrumentos de democracia directa más importantes. Todos los referendos en Suiza son vinculantes en todos los niveles.

El «referéndum obligatorio» fue introducido en 1848. cada vez que se modifica la constitución, el gobierno está obligado a convocar un referéndum, así como para el acceso de Suiza a organizaciones internacionales, y para legislación urgente para la cual el referéndum opcional no es válido.

El «referéndum opcional» se remonta a 1874. Dentro de los 100 días posteriores a la notificación oficial de un acto parlamentario, 50.000 ciudadanos pueden convocar un referéndum sobre esa ley a través de sus firmas. Esto no aplicaba inicialmente a la legislación que el parlamento había declarado urgente. Pero cuando el parlamento comenzó a abusar de esta posibilidad y pasó a declarar como urgentes todo tipo de leyes, un referéndum determinó que las leyes urgentes pueden aplicarse de forma inmediata, pero deben estar siempre sujetas a un referéndum obligatorio más adelante.

La «iniciativa popular constitucional» (de forma abreviada, «la iniciativa popular»), introducida en 1891, permite a los ciudadanos que se celebre un referéndum sobre las proposiciones redactadas por ellos mismos si recogen 100.000 firmas dentro de 18 meses. Esta proposición puede estar redactada en forma general, en cuyo caso será convertida en texto legislativo por una comisión parlamentaria, o estar ya redactada en forma final, a la que el parlamento no podrá hacer ninguna modificación. Si se adopta, la proposición pasará a formar parte de la Constitución. En la práctica, sin embargo, los ciudadanos pueden usar esta herramienta para asuntos que son regulados normalmente por las leyes ordinarias. Por este motivo, la Constitución suiza es una mezcla de principios nacionales y legislación ordinaria. Los suizos están intentando solucionar este problema introduciendo la «iniciativa popular general». Esta fue aprobada vía referéndum en febrero del 2003, con vistas a implementarla en el 2006. Iba a permitir a los ciudadanos, tras recoger 100.000 firmas, enviar una propuesta general al parlamento, que podrá entonces decidir si convertirla en ley o que forme parte de la Constitución. Posteriormente se someterá a referéndum.

La iniciativa popular permite a los suizos convocar un referéndum sobre prácticamente cualquier tema. Las únicas excepciones son ciertas provisiones vinculantes de ley inter-

nacional, tal como la prohibición del genocidio y la esclavitud. Además, la iniciativa popular debe cumplir los requerimientos de unidad de forma y contenido (por ejemplo, una iniciativa popular no puede incluir dos asuntos distintos). Finalmente, aplica la ley consuetudinaria de que propuestas impracticables pueden ser rechazadas: una iniciativa popular fue declarada inválida porque proponía reducir el gasto antes de un año que habría finalizado en realidad antes de que el referéndum pudiera haberse realizado. El parlamento revisa todos estos asuntos. Pero las iniciativas populares sobre, por ejemplo, impuestos, gasto estatal, asuntos militares e incluso la forma de gobierno son un asunto común en Suiza.

La iniciativa popular es la clave de la democracia directa. Después de todo, en el referéndum opcional los ciudadanos se limitan a responder a acciones del parlamento cuando aún se están debatiendo. Con la iniciativa popular, sin embargo, determinan de forma activa la agenda política.

En Suiza no se celebran referendos iniciados por el parlamento o el gobierno, lo que también se conoce como plebiscitos. En Suiza los referendos están prescritos por la Constitución o son iniciados por los ciudadanos a través de la recogida de firmas. Con un número cada vez mayor de referendos celebrados en Europa, la forma más común internacionalmente es todavía desafortunadamente, el plebiscito. Estos son en general ›referendos‹ no vinculantes convocados por los políticos en el poder para otorgar a sus decisiones una legitimación extraordinaria, o porque las coaliciones o partidos en el poder tienen desacuerdos internos. Las reglas del juego son adaptadas frecuentemente en cada caso, de la manera que mejor se ajusta a los intereses de los políticos en cada momento. Esto tiene muy poco que ver con la democracia directa.

La democracia directa en la práctica

Desde 1848 hasta el final del 2004, 531 referendos han sido celebrados a nivel federal: 187 referendos obligatorios, 152 referendos opcionales y 192 iniciativas populares. La participación está como media por encima del 50% (con excepciones de hasta el 80%) y, además, en los últimos tiempos ha estado cerca de 10 puntos porcentuales por encima de la participación en las elecciones parlamentarias. Un vasto archivo de estos referendos es mantenido por el gobierno en el sitio de Internet www.admin.ch. Más de 200 referendos son celebrados cada año en Suiza a todos los niveles – municipal, cantonal y federal.

Como ejemplo, examinaremos los referendos federales del año 2005. En Suiza, todos los referendos y elecciones se agrupan entre dos y cuatro días nacionales de votación cada año. Los ciudadanos votan en esas ocasiones no sólo en elecciones municipales, cantonales y federales, sino también en varios referendos. Hubo tres días de votación en el año 2005.

- El 5 de junio del 2005 se celebraban dos referendos opcionales. El primero rechazaba la aprobación por el parlamento de los Tratados de Schengen y Dublín. En el Tratado de Schengen, el control sistemático de los pasaportes era abolido. En el Tratado de Dublín, la búsqueda de asilo en varios países era suprimido, ya que los peticionarios de asilo sólo podrían hacerlo en uno de los países firmantes del tratado. La decisión parlamentaria fue aprobada por el 54,6%. El segundo referéndum rechazaba un decreto parlamentario que permitía el registro de parejas de hecho para parejas homosexuales. El decreto fue aprobado por el 58%
- El 25 de septiembre del 2005, un único referéndum opcional se sometió a votación. El Parlamento quería que un tratado firmado con la Unión Europea, que controlaba la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea, se extendiera uno por uno a los 10 nuevos estados miembros de la Unión Europea. Al mismo tiempo, se proponían medidas para prevenir los bajos salarios y la marginación social. Esto fue rechazado por cuatro comités, que estaban preocupados por la inmigración incontrolada y las malas condiciones de trabajo. Sin embargo, los ciudadanos aprobaron la extensión del Tratado por un 56%.
- El 27 de noviembre se votó tanto por una iniciativa popular como por un referéndum opcional. La iniciativa popular deseaba una prohibición por cinco años del cultivo de plantas y la cría de animales que hubieran sido manipulados genéticamente. El Gobierno y el Parlamento recomendaban el «no» porque estos asuntos ya deberían estar suficientemente cubiertos por la legislación existente. Sin embargo, la iniciativa popular fue adoptada por el 55,7% de la población. El referéndum opcional deseaba bloquear una ley del Parlamento orientada a aumentar las posibilidades de venta de artículos en estaciones de tren y aeropuertos los domingos. Los sindicatos promovieron este referéndum. Les preocupaba el hecho de que el domingo se estaba convirtiendo cada vez más en un día de trabajo ordinario. La ley parlamentaria fue, sin embargo, aprobada por una pequeña mayoría del 50,6%

Las leyes aprobadas por el Parlamento suizo y posteriormente contestadas por un referéndum opcional alcanzaron alrededor de un 50% de posibilidades de sobrevivir al voto popular, en el periodo entre 1874 y 2004. Esto significa que en uno de cada dos casos, el acto parlamentario en cuestión entró en efecto contra el deseo mayoritario de la gente. No hay razón para pensar que el Parlamento suizo divergía del sentir popular en mayor medida que los parlamentos de otros países. Lo contrario es probablemente más cierto: precisamente porque los parlamentarios suizos saben que son posibles referendos opcionales, son especialmente prudentes en su trabajo legislativo. Las propuestas del Parlamento para reformas constitucionales o incorporación a organizaciones internacionales fueron aprobadas en un 73% de los casos. Las iniciativas populares, en cambio, tuvieron sólo un 10% de probabilidad de tener éxito durante el mismo periodo. En el pequeño número de casos en los que el Parlamento utilizó su derecho a hacer una contrapropuesta, ésta fue aceptada en 6 de cada 10 casos. Los suizos son muy cautelosos, y no aceptan propuestas que muestran debilidades. A nivel cantonal, un porcentaje mayor de iniciativas populares fueron aprobadas.

Sin embargo, sería incorrecto decir, a la luz de estos porcentajes, que la iniciativa popular es meramente decorativa. En particular, las iniciativas populares a menudo tienen un efecto, incluso cuando no consiguen ganar un voto popular. Una de las funciones de la iniciativa popular es, por ejemplo, la oportunidad de una minoría de hacer de algún asunto un objeto de atención nacional. Esto hace que haya asuntos que son discutidos en Suiza y que en cualquier otro lugar no recibirían ninguna atención en la discusión parlamentaria entre los partidos políticos. En Suiza, esto conduce frecuentemente a respuestas indirectas de los políticos. Incluso cuando alguna iniciativa no ha tenido éxito, el Parlamento o el Gobierno acabará concediendo algunas de las demandas de los iniciadores en muchos casos. Kaufman et al (2005, pag. 49), habla en este contexto de «el país de los perdedores»

satisfechos». Este tipo de compromisos se fomentan por que los iniciadores pueden retirar la iniciativa antes del voto popular. Después de la entrega de firmas, hay normalmente un proceso de negociación entre el Parlamento y los promotores de la iniciativa, lo que hace que estos retiren las iniciativas en un tercio de los casos. «Quién pregunta a los promotores de iniciativas y analiza el campo de juego político, llega a la conclusión de que en la mitad de los casos los promotores creen que han conseguido algo que haga que el esfuerzo mereciera la pena, y que no hubiera sido posible sin la iniciativa popular» (Gross 1999, pag. 93)

Un ejemplo de esto es la iniciativa popular relativa a la abolición del ejército suizo, un asunto que comenzó a discutirse a principios de los ochenta y que se sometió a votación en 1989. Hasta entonces, el omnipresente ejército suizo había sido una especie de vaca sagrada en Suiza. Casi todos los hombres estaban sujetos al servicio militar, no había ninguna prestación social sustitutoria disponible, y los hombres debían participar en ejercicios de refresco hasta cierta edad. La iniciativa popular fue promovida por algunos jóvenes socialdemócratas, no tanto porque creyeran que podían conseguir una mayoría, sino porque creían que había mucha más resistencia al ejército de la que se podía inferir de los debates oficiales, y querían probarlo. Al principio, todo el mundo creía que sólo un puñado de suizos votarían por esta propuesta. Cuando los debates de la campaña previa al referéndum se fueron calentando progresivamente, el gobierno declaró que sería un desastre si más del 10% de la población votaba a favor de la abolición. Todos los partidos importantes se pronunciaron contra la iniciativa, salvo los socialdemócratas que se abstuvieron de recomendar ninguna opción de voto; sólo la extrema izquierda, muy minoritarios en Suiza, apoyaron la propuesta. Incluso los agentes sociales más importantes (excepto la confederación de sindicatos suizos, que se abstuvieron), el Gobierno y el Parlamento se opusieron a la iniciativa. Cuando se celebró el referéndum, el 26 de noviembre de 1989, el 34,5% de votos a favor de la abolición, combinada con una alta participación de casi el 70%, causó un shock a lo largo del país. Los pacifistas lo celebraron de forma exuberante, porque habían conseguido su objetivo. Rápidamente, se introdujeron varias medidas para suavizar la ahora pública oposición al ejército suizo, como la introducción de un servicio civil sustitutorio, que fue aprobado vía referéndum por una excepcional mayoría del 62,5% en diciembre de 1991. Del mismo modo, el ejército fue progresivamente reducido en los años siguientes. Estas acciones probablemente contribuyeron a que cuando, en diciembre del 2001, se celebró otro referéndum sobre otra iniciativa popular que proponía la abolición del ejército, el porcentaje de votantes que apoyaron la abolición había disminuido al 21,9%. El asunto de la abolición total del ejército no habría sido nunca situado seriamente en la agenda política en un sistema representativo.

Un referéndum no debe verse de forma aislada, como algo absoluto. Los referendos son como los golpes de los tímpanos en una sinfonía. Cuando se vota contra una propuesta en algún momento específico, esto puede iniciar un proceso de debate y reflexión que contribuye a que la misma propuesta sea votada favorablemente algunos años más tarde. Ha tenido lugar un proceso social de aprendizaje, y el poder de la persuasión ha cambiado una minoría en una mayoría. La propuesta alcanza entonces un amplio apoyo. También, las circunstancias pueden ser diferentes, de tal modo que una propuesta que era inicialmente inaceptable ahora parece ofrecer interés. Un ejemplo de esto es la integración en las

Naciones Unidas. En marzo de 1986 se celebró un referéndum sobre este asunto. El Gobierno, el Parlamento y todos los partidos y grupos de interés significativos estaban a favor de la integración de Suiza en la ONU. Pero sólo un 24,3% de suizos votaron a favor. En ese momento la guerra fría todavía estaba en su punto álgido y los suizos, que defienden fieramente su independencia y neutralidad en lo que concierne a bloques militares y a conflictos internacionales, estaban preocupados de que su pertenencia a la ONU les pudiera conducir a tomar partido en estos conflictos. Años más tarde se promovió una nueva iniciativa popular y, cuando se sometió a votación en marzo del 2002, el número de votos a favor había aumentado al 54,6% y Suiza se convirtió en el miembro número 190 de la ONU. Lo que influyó en el debate público no fue únicamente que la guerra fría había finalizado, sino también que los suizos entendieron que la globalización implicaba que no podían permanecer aislados del resto del mundo, y que su pertenencia a la ONU no significaba perder ningún derecho democrático importante. Esto, en cambio, si ocurría en el caso del ingreso en la Unión Europea, donde por tanto existe actualmente una amplia mayoría de ciudadanos suizos en contra.

Las iniciativas populares también han contribuido en Suiza a mejorar y profundizar la democracia. Una iniciativa popular muy importante fue «Für die Proporzwahl der Nationalrates» (por la representación proporcional en el Parlamento), y que fue adoptada por el 66,8% de los ciudadanos en noviembre de 1918 (El «Nationalrat» es la más importante cámara del Parlamento). Esta iniciativa reemplazó el sistema electoral mayoritario (en el cual, dentro de cada distrito electoral, el candidato con más votos representa a todo el distrito, como en Gran Bretaña o en los Estados Unidos) por un sistema proporcional (en el que todo el país era considerado como un único distrito electoral). Un sistema electoral mayoritario conduce a distorsiones importantes, ya que las minorías tienen una menor representación. Como las minorías se distribuyen a lo largo del país, siempre tienen las de perder dentro de su distrito electoral, y no conseguirán representantes en el Parlamento. El sistema electoral proporcional ha sido una gran contribución, junto con la democracia directa, al sistema de «Konkordance» (concordancia) suizo. En este sistema, todos los grandes partidos políticos tienen un puesto permanente en un fuerte gobierno compuesto por siete personas. El Gobierno no tiene un presidente permanente: la presidencia del gobierno rota anualmente entre sus siete miembros. Los pequeños partidos pueden, en cualquier caso, tomar parte en el gobierno a través de la iniciativa popular. Incluso si sólo representan un pequeño grupo con su programa electoral, siempre pueden impulsar algunos asuntos específicos de su programa para los cuales tienen el apoyo de la mayoría. Amenazando con una iniciativa popular pueden conseguir atención para estos asuntos. Hasta la segunda guerra mundial, las leyes federales urgentes no estaban sujetas al referéndum facultativo. Para conseguir pasar legislación contraria a los deseos de la gente, el Gobierno y el Parlamento a menudo calificaban como «urgente» leyes que realmente no merecían esa consideración. Se promovió una iniciativa popular contra esta práctica: en adelante, las leyes «urgentes» debían ser sometidas a un referéndum obligatorio dentro de un año desde su promulgación. El Gobierno y el Parlamento lucharon fieramente contra esta iniciativa popular, que restringía sus poderes considerablemente. Pero la propuesta fue aprobada en 1946. un referéndum en el año 2003 aprobó la introducción de la «iniciativa popular general», a través de la cual los ciudadanos pueden hacer una propuesta general y permitir al Parlamento que decida si desarrollarla en la Constitución o

a través de legislación específica. A la vez, el referéndum opcional también se amplió a los tratados internacionales que contienen provisiones importantes que deben traducirse en leyes nacionales, o que necesitan ser implementados a través de la legislación nacional.

Debido a la existencia de los derechos de referéndum, incluyendo moderados límites en el número de firmas necesarias, la ausencia de quórum de participación, la inexistencia de partes «inmunes» de la Constitución a la iniciativa popular, y el hecho de que la Constitución sólo pueda ser reformada a través del referéndum, los ciudadanos suizos están a cargo de su propia democracia. De acuerdo con varias encuestas, nueve de cada diez ciudadanos suizos están en contra de cualquier limitación en sus derechos de democracia directa (Kaufman et al, 2005, pag 519). La tendencia en Suiza es, por tanto, hacia la expansión de la democracia directa y la disminución en los límites del número de firmas requeridas. Se celebran cada vez más referendos. Desde 1980 a 1989, había una media de 6,2 referendos federales por año; desde 1990 a 2000 la media subió a 10, y la media anual fue de 11,4 referendos desde 2000 al 2004.

¿Votan siempre los ciudadanos, por definición, a favor de una expansión de la democracia directa? No. En 1995, la población del cantón de Berna aprobó una reforma que limitaba el número de asuntos en los cuales era preciso un referéndum obligatorio (por ejemplo, algunas reformas constitucionales). Había demasiadas propuestas de poca importancia en la agenda política, de modo que los ciudadanos aprobaron una reducción en el número de tales propuestas. Prefieren concentrarse en los asuntos más importantes.

Algunas peculiaridades de la democracia directa suiza

- Puede pasar mucho tiempo hasta que el voto sobre una determinada iniciativa popular tiene lugar. Una vez las firmas necesarias han sido recogidas, el Bundesrat (el Gobierno suizo) tiene dos años para preparar el referéndum. Si el «Bundesversammlung» (el Parlamento suizo) prepara una contrapropuesta, se añaden otros seis meses. Además, calculando desde el momento en que la iniciativa popular es entregada, el parlamento tiene hasta cuatro años para decidir si acepta o no la iniciativa popular. El Parlamento puede, por supuesto, simplemente aceptar la iniciativa popular trasladando la propuesta a la legislación nacional. En este caso, los promotores han alcanzado su objetivo, y pueden retirar la iniciativa. Si el Parlamento redacta una contrapropuesta, los votantes pueden elegir entre la propuesta original y la contrapropuesta del Parlamento. Estos largos periodos de tiempo son vistos por los defensores de la democracia directa como una ventaja. Facilitan el tiempo suficiente para llevar a cabo un debate social completo sobre los pros y los contras de la proposición.
- No se chequea la naturaleza constitucional de las iniciativas populares, ni por el Parlamento ni por ningún tribunal. Es cierto que el Parlamento revisa que la iniciativa popular no infringe ninguna del pequeño número de provisiones vinculantes de la legislación internacional (ver más arriba), pero esto es muy limitado. En la historia suiza, sólo una iniciativa popular fue declarada inválida por este motivo (porque entraba en conflicto con el llamado principio de «non-refoulement» – enviar de vuelta a su país a un refugiado donde podría estar en peligro). Es perfectamente posible introducir la pena de muerte a través de un referéndum en Suiza, pero nunca se ha intentado. La democracia directa no ha conducido a más violaciones de los derechos huma-

nos que en el resto de los países de Europa. Por el contrario, hay un considerable número de derechos de las minorías que fueron aprobados a través de referéndum.

- Las iniciativas populares a nivel federal, así como los cambios constitucionales, sólo se aceptan si existe una doble mayoría a favor: tanto entre los votantes individuales como entre los cantones. El motivo es que Suiza es un país de minorías: por ejemplo, los germano hablantes, francohablantes, italo hablantes y los hablantes del Rhaeto-romance. La doble mayoría garantiza que los cantones más poblados no pueden imponer sus decisiones sobre los más pequeños.
- Suiza proporciona apoyo financiero desde el Gobierno a los grupos de ciudadanos que promueven un referéndum. Estos grupos, del mismo modo, no necesitan abrir sus cuentas para que puedan ser inspeccionadas por el Gobierno.
- Todos los suizos con derecho a voto reciben un folleto sobre cada referéndum en sus buzones, con suficiente antelación al día del voto. Este folleto incluye, entre otras cosas, el texto completo de la ley sobre la que va a votar, así como un resumen en una página tamaño A4, así como argumentos tanto desde el Gobierno como desde el comité de ciudadanos que promueven el referéndum. Este comité ciudadano tiene el derecho de enviar su propio texto. Estos textos también están disponibles para ser leídos en el sitio web del Gobierno (www.admin.ch). Una gran parte de este sitio está dedicado a la democracia directa.
- En las iniciativas populares, los ciudadanos tienen el derecho de ser asistidos por funcionarios para la formulación exacta de su propuesta.
- Desde la introducción del voto por correo, la gran mayoría del pueblo suizo lo usa. Todos los votantes suizos reciben sus papeletas de voto en su domicilio, y pueden decidir si la introducirán en la urna ellos mismos el día del voto (siempre en domingo) o la envían con antelación por correo. Hay un procedimiento especial para esto, con dos sobres para garantizar el voto secreto.

Recall

Además de la iniciativa popular, también se dispone del «recall» o «Abberufung», que es un interesante procedimiento de democracia directa. Este instrumento permite que un representante electo (como por ejemplo un juez) pueda ser depuesto de su cargo por medio de una iniciativa popular. Este instrumento existe en varios cantones, pero no a nivel federal. En Berna, Lucerna, Schaffhausen, Thurgau y Tessin, los ciudadanos pueden deponer mediante iniciativa popular al parlamento cantonal. Lo mismo es factible con el gobierno cantonal en Schaffhausen, Sólthurn, Thurgau y Tessin. Tras el «recall» tienen lugar nuevas elecciones. En la práctica, sin embargo, esto no se ha producido en ninguna ocasión.

Democracia local

Además del nivel federal, los niveles cantonales y municipales son muy importantes en Suiza.

Los cantones recaudan más o menos la misma cantidad en impuestos que el nivel federal. Sus poderes son muy amplios. La sección 3 de la Constitución Federal establece que los cantones son soberanos. Los poderes que no son asignados explícitamente al nivel federal por la Constitución, pertenecen de forma automática a los cantones. Entre otras cosas, esto incluye la policía, la mayor parte de los temas educativos, legislación a nivel económico y una proporción importante de la seguridad social.

Las instituciones de democracia directa varían de forma considerable entre unos cantones y otros (ver apartado 4-2).

En Zürich, el cantón más grande, 10.000 firmas son suficientes para una iniciativa popular. Un referéndum opcional sólo necesita 5.000 firmas. Además, todas las modificaciones de la Constitución, así como cualquier gasto por encima de los 2 millones de francos suizos (aproximadamente XXX euros) deben ser aprobados por los ciudadanos a través de referéndum. Durante la última década, ha habido una media de más de 9 referendos cantonales al año (además de los referendos municipales y federales, que tienen lugar de forma simultánea). El año con un mayor número de referendos fue 1999, con 19 referendos cantonales. A veces hay importantes intereses económicos en juego, como en el referéndum de 1996 sobre la extensión del aeropuerto de Zürich, con un coste de 873 millones de francos suizos (XXX euros).

Una institución poco usual del cantón de Zürich es llamada «iniciativa individual» (Einzelinitiative). Una sola persona puede hacer una propuesta al consejo cantonal. Cuando esta propuesta recibe el apoyo de al menos 60 miembros del consejo, se puede celebrar un referéndum. En 1995, por ejemplo, el ciudadano Albert Jörger utilizó este procedimiento para cambiar la manera en que los profesores son nombrados en las escuelas del cantón.

Los municipios recaudan sus propios impuestos de la renta y de patrimonio. En Suiza, los municipios gastan un poco menos por residente que el nivel federal. Beedham (1996) da el ejemplo del municipio de Kilchberg (7000 habitantes), en las orillas del lago Zurich. El pueblo organiza su propia educación, tiene su propia brigada de bomberos, su residencia de la tercera edad y sus propios policías con dos lanchas de vigilancia en el lago. El municipio otorga a sus pocos ciudadanos necesitados 3000 francos suizos por persona al mes (XXX euros), y ayuda a un puñado de refugiados, la mayoría de Sri Lanka. Hay un concejo municipal de siete miembros electos, que controlan el trabajo de un pequeño número de funcionarios municipales. El poder real de decisión, sin embargo, recae en la asamblea pública que se reúne cuatro veces al año. Las asambleas públicas atraen a alrededor de 400 residentes, con algunos cientos más cuando hay algo especial en la agenda. Estas reuniones fijan los impuestos, aprueban nuevos estatutos municipales, discuten las cuentas del municipio, deciden planes de construcción, etc. Estas asambleas públicas trimestrales constituyen el más alto nivel de autoridad municipal, el concejo municipal de siete miembros presenta sus recomendaciones a la asamblea. Las decisiones se toman mediante votación pública, levantando los brazos. El voto secreto puede ser solicitado por un tercio de los presentes, pero nunca se ha utilizado esta opción hasta ahora. Los ciudadanos que asisten tienen grandes poderes. Quince firmas son suficientes para obtener un referéndum municipal a través de la asamblea pública, pero esto rara vez ocurre.

La asamblea pública de Kilchberg ilustra de nuevo lo absurdo de los quórum de participación (ver capítulo 2). Alguién que apoye los quórum de participación podría decir que una asamblea pública de 400 habitantes de los 7000 que integran el municipio, no es «representativa». En realidad, la asamblea pública constituye un concejo municipal «superrepresentativo». Este concejo municipal tiene un mandato, como el concejo electo que se elige tradicionalmente. Cualquiera que atiende la asamblea es un mandatario, cualquiera que se queda en casa da un mandato a la asamblea. Y Kilchberg está bien gestionado. El argumento de que la gestión a

través de la democracia directa conduce al desastre es contradictorio en la práctica en este pueblo.

Los efectos de la democracia directa en Suiza

La cantidad de referendos celebrados durante más de cien años en Suiza proporcionan una mina de información sobre lo que ocurre cuando la gente toma su propio destino en sus manos. Un grupo de economistas y científicos políticos de las universidades de Zurich y Saint Gallen – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger, Alois Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz y otros – han venido estudiando sistemáticamente los efectos de la democracia directa sobre la política y la sociedad durante cierto tiempo. Con este objetivo, han utilizado el hecho de que hay grandes diferencias en el grado de democracia directa que disfrutaban los cantones suizos. Dado que los cantones disponen de amplios poderes – Suiza es, de hecho, una confederación de cantones soberanos – es posible medir el efecto de la democracia directa en muchas áreas. Esto significa, por supuesto, que siempre que descuentan los factores que también pueden influir la relación estudiada en sus cálculos estadísticos (el principio de «ceteris paribus»). En 1999, Kirchgässner, Feld y Savioz resumieron un importante número de estudios en su artículo «democracia directa: moderna, prometedora y preparada para la exportación», pero muchos nuevos estudios han sido presentados desde entonces. Algunos de sus resultados más interesantes se presentan a continuación:

- Feld y Savioz (1997) construyeron un índice del grado de democracia directa en todos los cantones suizos y lo relacionaron con el rendimiento económico de los cantones entre 1982 y 1993. Tras procesar los datos y excluir explicaciones alternativas, concluyeron que, dependiendo de la fecha de medición, el rendimiento económico de los cantones con democracia directa era entre 5,4 y 15 puntos porcentuales mayor que en los cantones con democracia más representativa. «La coexistencia de democracia representativa y directa en Suiza da lugar a una pregunta natural: si la democracia directa es más efectiva que la representativa, ¿porqué los cantones con democracia más representativa no adoptan la exitosa estrategia de sus vecinos?», se preguntaban Feld y Savioz (1997, pg.529).
- Pommerehne estudió en las 103 mayores ciudades suizas la relación entre democracia directa y eficiencia del gobierno, con el tratamiento de residuos como ejemplo. En las ciudades con democracia directa, el tratamiento de residuos era –considerando iguales el resto de factores- un 10% más barato que en las ciudades con democracia más representativa. Además, Pommerehne halló un considerable ahorro si el tratamiento de residuos se contrataba externamente. La medida con democracia directa y tratamiento de residuos privatizado tenían un coste un 30% menor –excluyendo el resto de factores iguales- que las ciudades con un sistema representativo y un tratamiento de residuos público (Kirchgässner, Feld y Savioz, 1999, pg. 98 a 100).
- Kirchgässner, Feld y Savioz (1999, pag. 92 a 98) examinaron 131 de las 137 ciudades más grandes de Suiza para determinar la relación entre democracia directa y deuda pública, con datos de 1990. En los municipios donde se permitieron los referendos sobre el gasto público, y con el resto de los factores considerados iguales, la deuda pública era un 15% menor que con los municipios donde no se daba esta circunstancia.
- Feld y Matsusaka (2003) estudiaron la relación entre gasto público y democracia directa. Algunos cantones suizos tienen un «referéndum financiero» (Finanzreferendum),

a través del cual los ciudadanos deben aprobar todas las decisiones gubernamentales que impliquen un gasto por encima de cierta cantidad (la media es 2,5 millones de francos suizos). En los cantones con este tipo de referéndum el gasto público entre 1989 y 1998 fue, como media, un 19% menor que en aquellos sin este instrumento.

- Benz y Stutzer (2004) estudiaron la relación entre democracia directa y el conocimiento político que poseen los ciudadanos, tanto en Suiza como en los EEUU. En Suiza, recopilaron información de 7500 ciudadanos, la correlacionaron con un índice del 1 al 6 del nivel de democracia directa en cada uno de los 26 cantones. El nivel más alto de democracia directa se fijó en Basilea, con un índice del 5,69; el nivel más bajo fue el de el cantón de Ginebra, con un índice del 1,75. Otras variables relevantes fueron tenidas en cuenta, incluyendo género, edad, educación, ingresos y si eran miembros o no de un partido político. Concluyeron que, considerando iguales el resto de factores, la diferencia de conocimiento político entre un habitante de Ginebra y Basilea era considerable, y equivalente a la diferencia entre estar afiliado o no a un partido político, o a la diferencia entre pertenecer al grupo con ingresos de 5000 francos o al de 9000 francos. Para la UE, donde estudiaron 15 países europeos, de los cuales 6 habían celebrado un referéndum nacional en los últimos cuatro años, establecieron resultados similares.
- Frey, Kucher y Stutzer (2001) estudiaron si el «bienestar subjetivo» de los ciudadanos estaba afectado por la democracia directa. El bienestar subjetivo puede ser medido normalmente, en el sentido de que se puede preguntar a la gente cuán felices se consideran. Frey tomó el índice de democracia directa de Benz y Stutzer para los cantones suizos, y lo correlacionó con la respuesta de 6000 ciudadanos suizos a la pregunta «cuán satisfecho se considera con su vida en general hoy en día?», graduando sus respuestas en una escala del 1 al 10. Los habitantes de Basilea (el cantón con mayor democracia directa) ofrecieron un resultado 12,6% mayor en la escala de bienestar que los habitantes de Ginebra (el cantón con una democracia más representativa). Frey también examinó las diferencias en el bienestar subjetivo debido a que las decisiones políticas estaban de acuerdo con los deseos de los ciudadanos (el producto), frente al bienestar subjetivo producido por la participación en la toma de decisiones (el proceso). Hizo ésto incluyendo un grupo de extranjeros residentes, que no podían votar a nivel cantonal, pero que disfrutaban de los beneficios del resultado de los referéndum. Los extranjeros sin derecho a voto eran más felices en los cantones con democracia directa, pero menos que los ciudadanos con derecho a voto. Frey llegó a la conclusión de que tomar parte en la toma de decisiones producía un aumento de dos tercios en el bienestar subjetivo, mientras que disfrutar de sus resultados producía un aumento de un tercio.
- En el capítulo 4, apartado 4-2, ya hemos discutido la disminución en la evasión de impuestos que se da en los cantones con democracia directa.

Las objeciones lanzadas con más frecuencia a la democracia directa en Suiza se discuten en el capítulo 6.

Estados Unidos: California

Los Estados Unidos no tienen referéndum federal. La asamblea constitucional de 1787, persuadida por Adams y Madison, aceptaron el principio de que los cargos electos representaban la nación entera y no sólo a los que les habían votado. La democracia directa no estaba contemplada.

Desde la última década del siglo XIX, sin embargo, los movimientos progresista y populista condujeron campañas para introducir la iniciativa ciudadana y el referéndum. Estaban inspirados principalmente por el ejemplo suizo. El primer estado en hacer un cambio en esa dirección fue Dakota del Sur en 1898, seguida por Utah en 1900 y Oregon en 1902. El interés en la democracia directa nació en Oregon al poco de fundarse el estado, a través de un grupo de inmigrantes suizos que se habían instalado en el condado de Clackamas. Dieciséis estados más seguirían a Oregon hasta 1918.

Actualmente, 27 de los 51 estados tienen alguna forma de democracia directa a nivel estatal. Las regulaciones difieren de estado a estado, porque cada uno de ellos es soberano en lo que respecta a este asunto. La iniciativa, comparable con la iniciativa ciudadana suiza, está disponible en 24 estados; el referéndum popular – el referéndum opcional con el cual muchas leyes parlamentarias pueden ser bloqueadas – también está disponible en 24 estados, prácticamente los mismos que admiten la iniciativa. Al nivel local, la democracia directa está aún más extendida. Casi la mitad de todas las ciudades norteamericanas disponen del referéndum iniciado por los ciudadanos. Alrededor del 70% de los norteamericanos viven en un estado, ciudad o pueblo donde el referéndum popular está disponible. Además, excepto en Delaware, todos los estados tienen el referéndum obligatorio para reformas constitucionales, lo que significa que cualquier reforma constitucional debe estar sujeta a referéndum. Hay muy pocos asuntos excluidos, y en muchos estados no hay ninguno (Waters 2003, Matsusaka 2004).

Esto ha conducido a un impresionante número de referendos convocados. Casi 2000 referendos iniciados por los ciudadanos se celebraron a nivel estatal entre 1904 y 2000. En el año 1996 se alcanzó el mayor número: en los 24 estados con derecho a iniciativa, al menos 96 referendos iniciados por los ciudadanos fueron convocados. En comparación, los representantes de estos estados aprobaron más de 14.000 leyes y resoluciones en el mismo año. Los referendos opcionales son menos importantes que las iniciativas ciudadanas en los Estados Unidos. Por otro lado, se celebran muchos referendos obligatorios. El número total de referendos celebrados a nivel estatal llegó a cerca de 19.000 hasta 1999. Además de estos, cerca de 10.000 referendos son celebrados en el nivel local cada año (Efler, 1999).

Aunque las reglas parecen ser similares en todos los casos, hay diferencias considerables en el número de referendos celebrados en cada estado. Más de la mitad de todos los referendos iniciados por ciudadanos se celebraron en sólo 5 estados: Oregon, California, Colorado, Dakota del Norte y Arizona. Aunque Oregon, con 318 hasta el año 2000, celebró más referendos que California, que celebró 275 en el mismo periodo, tomaremos el último estado como ejemplo. Es motivo de esto es que California no es sólo el estado norteamericano más importante – el de mayor población y el más exitoso cultural y económicamente – sino también porque la democracia directa en California crea controversia.

En California, la introducción de la democracia directa está muy relacionada con el nombre del Dr. John Randolph Haynes, que fundó la Liga para la Legislación Directa en California en 1895. Gracias a sus esfuerzos, se introdujo la oportunidad para la toma de decisiones directa en 1902 en la ciudad de Los Ángeles. A nivel estatal, la introducción del referéndum fue principalmente una respuesta al dominio que una empresa en particular, la Central Pacific Railroad, mantenía

sobre la vida política de California a finales del siglo XIX. En 1901, apareció el libro titulado «Octopus», en el cual Frank Norris describe el control que la compañía de ferrocarriles mantenía sobre la política en California. De hecho, la compañía no se ocupaba sólo del negocio del transporte, sino también a la especulación de tierras, por ejemplo. Casi todas las sentencias en ese tiempo favorecían a esta empresa. Norris escribió: «poseen la urna electoral (...) nos poseen a nosotros». Cuando el control del «pulpo» (Octopus) fue conocido en la vida pública, se le comenzó a ofrecer resistencia. Hiram Jonson, un fiscal, seguidor de Haynes y líder de la rama progresista entre los republicanos, se convirtió en gobernador en 1910. Dirigió la campaña electoral desde un coche («la «Pacífico» debe mantener su sucia zarpa fuera de la política») y rehusó tomar el tren. En 1911, Haynes, Jonson y sus seguidores tuvieron éxito en introducir el referéndum iniciado por los ciudadanos. A la vez, se hizo disponible el «recall» – la destitución por los votantes de representantes electos y funcionarios de alto nivel –. La Liga por la Legislación Directa en California todavía tuvo que defenderse de varios ataques a la democracia directa. En 1920, los oponentes de la iniciativa ciudadana intentaron utilizar este mismo instrumento para cortarlo de raíz. Su proposición, que contenía un aumento muy fuerte del número de firmas precisas para los asuntos fiscales, fue rechazada por los votantes (Waters 2003).

Algunas características de la democracia directa en California

El referéndum legislativo ciudadano (iniciativa) difiere del sistema suizo en varios aspectos. Las reglas han permanecido intocadas desde 1912.

- La gente que lanza una iniciativa ciudadana puede pedir ayuda a ciertos servicios gubernamentales desde el principio. Pueden ser asistidos por el Consejo Legislativo sobre la redacción de la proposición en una forma legal correcta. El asunto es entonces enviado a un juez con experiencia, el fiscal general, que redacta el título oficial y el resumen de la proposición. Este título y resumen son importantes porque aparecen en el panfleto oficial de la votación. Además, en cooperación con el ministro de finanzas, entre otros, se hace un análisis de las consecuencias fiscales de la nueva proposición. Todo esto toma de uno a un mes y medio. La proposición puede entonces ser distribuida para la recogida de firmas.
- Todos los asuntos que están bajo la responsabilidad del estado pueden ser sujetos a una iniciativa ciudadana, incluyendo por tanto el presupuesto, impuestos, inmigración, etc. sólo hay un requerimiento formal: debe haber unidad de forma – una iniciativa ciudadana no puede contener dos asuntos no relacionados
- Tanto las iniciativas constitucionales como las que afectan a leyes ordinarias están permitidas. El número de firmas necesarias para la primera es igual al 8% de los votantes que participaron en la última elección a gobernador del estado; para la segunda es un 5% de esta participación. El periodo máximo de recogida de firmas es de 150 días. Una iniciativa constitucional no puede ser modificada salvo a través de referéndum, mientras que las iniciativas que conciernen leyes ordinarias pueden ser modificadas por la Cámara de Representantes.
- La iniciativa ciudadana en California es una iniciativa directa. En contraste con las iniciativas indirectas, no son implementadas a través del Parlamento. El Parlamento, por lo tanto, no puede ofrecer una contraproposición contra la iniciativa ciudadana. Las iniciativas ciudadanas son sometidas al voto popular de forma bastante rápida: si los pasos

formales han sido completados antes del verano, la iniciativa será votada el siguiente noviembre. En principio, sólo hay un día de elección cada dos años, pero se puede añadir un día adicional. Esto implica que es frecuente que el mismo día de elección haya varias iniciativas sometidas a votación. Estos aspectos, que difieren del sistema suizo, son criticados por algunos defensores de la democracia directa. De acuerdo con ellos, periodos más largos y el poder votar varios días al año mejorarían el debate público. La ausencia de un proceso parlamentario y una posible contraproposición hace que la gente reciba menos información y tenga acceso a menos opciones.

- Una proposición aprobada vía referéndum puede, en cualquier caso, ser anulada por los tribunales. El riesgo de que una propuesta legislativa aprobada vía referéndum pueda ser anulada por los tribunales es considerable: entre 1964 y 1990, ésto sucedió a 14 de las 35 iniciativas ciudadanas que consiguieron mayoría de votos en las urnas. Es claro que la revisión de la legislación propuesta una vez que se ha votado es una importante desventaja del sistema californiano. Este problema podía ser resuelto de forma elegante introduciendo un paso intermedio de petición: una iniciativa ciudadana que ha recogido un número pequeño de firmas, por ejemplo 10.000, tiene el derecho a que se mantenga un debate parlamentario sobre la proposición y a que sea revisada por un tribunal constitucional. Esto permitiría a los promotores de la iniciativa revisar su propuesta a la luz del debate parlamentario. Además, una revisión constitucional temprana evitaría la desmoralizante derrota legal de la propuesta tras la celebración del referéndum. La anulación de una propuesta aprobada por el pueblo es malo para la democracia: la gente no sólo debe tener la palabra final, sino que necesita estar segura de que esa palabra es realmente definitiva. Una anulación, a menudo sobre bases legales, crea la frustrante y a menudo justificada impresión de que una poderosa élite se reserva la palabra final.
- El folleto de la votación: entre tres y seis semanas antes de la votación – como en Suiza – los votantes reciben un folleto conteniendo la documentación esencial sobre el referéndum. Este folleto contiene, además del título oficial, el resumen y el análisis mencionado previamente:
 - El texto completo de la iniciativa
 - Argumentos a favor y en contra, ofrecidos por los promotores y los oponentes de la iniciativa, que pueden ser distribuidos cuatro meses antes del voto. Los promotores y oponentes tienen derecho a hasta 500 palabras. Dos semanas más tarde, ambas partes pueden enviar un texto adicional de no más de 250 palabras en respuesta al texto de la otra parte.
 - Un conciso resumen de los argumentos de las dos partes

La suerte de los referendos en California es variable. Entre 1912 y los años treinta, los votantes debían enfrentarse a una media de más de cuatro referendos cada año. En los cincuenta, sesenta y setenta, la iniciativa ciudadana fue raramente usada. La gente tenía gran fe en el sistema representativo. En los sesenta, sólo hubo 9 iniciativas. Sin embargo, a partir de ese momento la iniciativa ciudadana empezó a ganar popularidad, y las iniciativas conservadoras como las progresistas comenzaron a tener oportunidades de éxito. Las Iniciativas «conservadoras» incluían la introducción de la pena de muerte (vía referéndum en 1972). El mismo año, el movimiento ecologista alcanzó un importante éxito con una ley sobre la protección de la zona costera, que fue aprobado vía referéndum. Incluso la amenaza de una iniciativa ciudadana fue suficiente para forzar cambios importantes, tal como una moratoria de nuevas plantas nucleares aprobada en 1976.

En 1977-78, se redactó la conocida iniciativa sobre la «proposición 13», con el objetivo de acabar con los aumentos de impuestos sobre bienes inmobiliarios. Los años precedentes habían visto una fuerte inflación que afectaba a los precios de la tierra y de las casas, que habían subido por encima incluso de la depreciación en el valor del dólar. Las familias de clase media tuvieron que enfrentarse con una doble explosión de impuestos. Los impuestos locales relacionados con el valor de sus hogares se disparó. Y la inflación hizo que sus ingresos se movieran a franjas de impuestos cada vez más altas, sin un aumento equivalente de su poder adquisitivo en términos reales. Este mecanismo proporcionó 2,6 millones de dólares extra en ingresos al estado de California en 1976. En 1977, aumentó el consenso en el parlamento californiano para usar los ingresos adicionales en minimizar la carga de los pequeños propietarios de casas. Sin embargo, los políticos no fueron capaces de ponerse de acuerdo en el cómo. Los demócratas liberales proponían un sistema que beneficiaba principalmente los ingresos más bajos, y los republicanos, como Reagan, proponían medidas que proporcionaban mayores beneficios a aquellos con mayores ingresos.

No sucedió nada durante la primavera, y en julio dos activistas conservadores anti-impuestos, Howard Jarvis y Paul Gann, anunciaron el lanzamiento de una iniciativa ciudadana. Su propuesta mostraba poca compasión por los aumentos de impuestos incontrolados que estaban conduciendo a los pequeños propietarios a la miseria. La llamada «proposición 13» tenía otros objetivos: no hacía distinciones entre hogares y negocios, sino que agrupaba toda la propiedad inmobiliaria en la misma categoría. Esto implicaba que la propuesta proporcionaba a la comunidad empresarial un enorme beneficio, que ni siquiera había sido solicitado por ellos. Este aspecto no atrajo ninguna atención en el otoño de 1977, cuando la campaña para recoger firmas para la proposición 13 estaba en su auge, mientras que en el mundo político todos los caminos a una posible solución seguían bloqueados. En diciembre, Jarvis y Gann enviaron las firmas para la iniciativa, más del doble de las requeridas. En invierno, tras un año entero discutiendo, el parlamento no había llegado todavía a un consenso sobre lo que debería hacerse. En enero del 1978, los miembros del parlamento recibieron presiones enormes para alcanzar una solución. Mientras tanto, la proposición 13 había obtenido un tremendo apoyo popular. No fue hasta marzo de ese año que el parlamento presentó finalmente una propuesta alternativa, que sería sometida a votación como la «proposición 8» en junio, junto con la «proposición 13» de Jarvis y Gann. A pesar, o quizás precisamente debido al enorme apoyo de todos los políticos por la proposición 8, los ciudadanos optaron por la proposición 13 por una tremenda mayoría. Shultz escribió acerca de esto en 1997: «veinte años después, es importante darse cuenta como surgió la revuelta fiscal en California. Fue alrededor de gente que vivía en pequeñas casas, compradas en los cincuenta por quizás 15.000 dólares, y que fueron de repente confrontados con impuestos basados en diez veces ese valor. Apoyaron la proposición 13 para defenderse a sí mismos, y 20 años más tarde siguen apoyándola»

La ruptura provocada por la proposición 13 dio lugar a dos consecuencias. Revueltas fiscales surgieron también en otros estados, donde existían formas de iniciativa ciudadana. El éxito de la proposición 13 hizo de nuevo consciente a la opinión pública de las posibilidades ofrecidas por el referéndum. «Hacia mediados de los ochenta, la iniciativa ciudadana comenzó a reemplazar la representación como el principal medio para resolver grandes debates políticos. Fuera

del sistema representativo, activistas de izquierda y derecha se sintieron inspirados por el ejemplo de la proposición 13. Muchos soñaron en convertirse en el siguiente Howard Jarvis. Las organizaciones comenzaron a adquirir los recursos y habilidades necesarias para alcanzar sus metas a través del voto directo. Durante los ochenta, los esfuerzos para lanzar iniciativas ciudadanas se doblaron, y la gente había votado por más de 48 asuntos a finales de la década. Además, las posibilidades de que venciera una iniciativa ciudadana se hicieron mayores. Antes de los años ochenta, los votantes californianos sólo aprobaban una de cada tres propuestas. Entre 1980 y 1990, casi la mitad de las iniciativas fueron aprobadas» (Shulz, 1996, p.3). En los noventa, continuó aumentando el interés. En noviembre de 1996, los votantes tuvieron que votar sobre más asuntos que en todo el periodo comprendido entre 1960 y 1969.

La proposición 13 es a menudo citada por oponentes del referéndum para ilustrar la irresponsabilidad del comportamiento de voto de los ciudadanos. De hecho, fue la pasividad irresponsable del parlamento californiano lo que provocó la revuelta fiscal entre los votantes.

La toma de decisiones directa ha disfrutado de más confianza entre los votantes que la indirecta durante varias décadas. Las encuestas más recientes lo confirman. La mitad de aquellos consultados tenían confianza en la gente como legisladores directos. En contraste, el 78% de la gente preguntada consideraban que el parlamento es manejado por un puñado de representantes de los «grandes intereses», mientras que sólo el 15% creía que el parlamento trabajaba para el interés general (Baldassare 2005).

El efecto de las iniciativas ciudadanas sobre los impuestos y los gastos

Se dice a menudo, en referencia a California, que la democracia directa ha conducido a la desorganización presupuestaria, ya que la gente reduce los impuestos de forma sistemática a través de los mecanismos de decisión directa, hasta el punto de que el estado no puede continuar operando como debería. La proposición 13 es a menudo citada como ejemplo (ver, por ejemplo, el libro de Daniel Smith «Tax Crusaders»).

Examinando estas críticas, el científico político norteamericano Matsusaka, en su trabajo «for the many or the few» (2004), examinó sistemáticamente el efecto de los referendos sobre impuestos y gasto público en los Estados Unidos. Recopiló una enorme cantidad de datos de todos los estados norteamericanos, y de cerca de 4.700 ciudades, en los últimos 100 años – «en esencia, se trata de todos los datos disponibles hoy en día» (pagina xi). Matsusaka descubrió tres efectos:

1. El gasto total del estado y de los municipios ha disminuido
2. El gasto es transferido a un nivel más local
3. Hay un desplazamiento desde los impuestos generales al pago por servicios específicos.

Esto significa que la gente, si tienen la oportunidad, tiene una tendencia a disminuir el papel del estado – especialmente el estado central – y prefieren dejar que la gente pague más por su propio consumo. En los Estados Unidos, el gobierno gasta aproximadamente el 36% del PIB, y cerca de la mitad de esto es gastado por las municipalidades y los estados. Si el referéndum iniciado por los ciudadanos está disponible en cierto estado, esto conduce a una reducción media de impuestos, para una familia de cuatro personas, de 534 dólares,

y a una caída de 589 dólares en el gasto público estatal. Esto corresponde a cerca del 4% de los ingresos y gastos públicos del estado. Es una diferencia significativa, aunque no dramática, en términos absolutos.

Matsusaka descubrió otra cosa importante. La estructura del referéndum iniciado por los ciudadanos no es la misma en todos los estados. La principal variable es el número de firmas requerido, que puede variar entre el 2 y el 10% de los votantes registrados. El impacto del referéndum aumenta sistemáticamente con la reducción en el número de firmas. En estados con la cantidad de firmas más bajas, el impacto de los referendos sobre ingresos y gastos públicos está dentro de un rango del 7%, mientras que el impacto es insignificante en estados con un número de firmas alto (páginas 33-35). Cuanto más fácil es lanzar una iniciativa ciudadana, más bajo es el nivel de impuestos.

La tendencia a reducir impuestos no impacta en todos los niveles de la administración pública de la misma manera. Una reducción global de impuestos es el resultado de una fuerte tendencia a reducir el gasto a nivel estatal en aproximadamente el 12%, combinado con una tendencia menos marcada a aumentar el gasto en el nivel local de los condados y las ciudades. Esta tendencia hacia la descentralización parece estadísticamente muy sólida. No significa, sin embargo, que los impuestos aumentan en el nivel local. El mayor gasto en las ciudades es asumido mediante tarifas por los servicios suministrados: «a nivel estatal la iniciativa conduce a cerca de un 5% de reducción en impuestos, y ningún cambio en las tarifas. A nivel de ciudad, la iniciativa conduce a un aumento del 14% en las tarifas y ningún cambio en los impuestos» (Pág. 52).

Finalmente, otro descubrimiento importante. Los datos mencionados cubrían el periodo desde 1970 al año 2000. La mayoría de los estados introdujeron el referéndum al principio del siglo XX, y las condiciones bajo las cuales se celebran referendos han cambiado muy poco desde entonces. A principios del siglo XX, el gasto público era aproximadamente un 6% del PIB, mientras que cien años más tarde esa cantidad se está acercando al 40%. Matsusaka también estudió el efecto de los referendos en el periodo comprendido entre 1902 y 1942, de lo que dedujo que el referéndum conduce a un aumento en el gasto público. Matsusaka también descubrió que el gasto público en ese periodo aumentó tanto más cuanto menor era el número de firmas requerido para una iniciativa.

Por tanto, no podemos decir incondicionalmente que el referéndum siempre conduce a reducciones de impuestos. Lo único que se puede decir es que el referéndum iniciado por los ciudadanos asegura una mejor implementación de la voluntad de la mayoría. Aparentemente el 6% de gasto público en 1900 era demasiado bajo a los ojos de la gente (Matsusaka relaciona esto con la creciente urbanización de aquella época, que provocaba demanda para aumentar todo tipo de infraestructuras comunitarias), mientras que el 40% actual es claramente considerado demasiado alto y demasiado centralizado.

Matsusaka dedica un importante capítulo a la cuestión de si los cambios producidos en el gasto público y los impuestos bajo la influencia de la iniciativa ciudadana reflejaban la voluntad de la gente. Para este propósito, consultó los resultados de gran número de encuestas de opinión realizadas en las últimas tres décadas. No son necesarios millones de dólares para conducir una encuesta de opinión – unos dos mil dólares es suficiente para realizar una encuesta de opinión representativa en los Estados Unidos – y no son necesarias

campañas que cuesten millones de dólares. De este modo no hay distorsión como resultado de la mayor financiación de una de las dos partes en un referéndum. En estas encuestas de opinión quedó claro que la mayoría de los norteamericanos apoyan «gobiernos más pequeños» (lo que se corresponde con la tendencia a una reducción general de los impuestos), apoyan una mayor descentralización (desplazar el gasto a las entidades locales) y generalmente consideran los impuestos como la fuente de dinero público menos atractiva. Dicho de forma aún más clara: «para cualquier política que he sido capaz de examinar, la iniciativa empuja esa política en la dirección en la que una mayoría de la gente cree que debe dirigirse. No soy capaz de encontrar ninguna evidencia de que la mayoría no este de acuerdo con los cambios provocados por la iniciativa» (Matsusaka 2004, Pág. xi-xii).

La conclusión de Matsusaka es clara: «algunos observadores han argüido que la iniciativa permite a individuos y grupos promocionar políticas contrarias al interés público. Su argumento se basa en la observación de que la iniciativa es un instrumento caro, y parece ser dominado por grupos e individuos ricos. La evidencia aquí, sin embargo, muestra que incluso si intereses económicos actúan como jugadores prominentes en el uso de la iniciativa y el referéndum, sus esfuerzos redundan finalmente en beneficio de la mayoría. No hay misterio en como sucede esto. Sin la iniciativa, los votantes son forzados a aceptar las elecciones políticas del poder legislativo. Con la iniciativa, los votantes tienen varias opciones. Si la alternativa ofrecida por una iniciativa es peor que la ofrecida por el gobierno, la iniciativa puede ser rechazada y no se hace ningún daño. Si la alternativa de la iniciativa es mejor, los votantes pueden aprobarla. En resumen, incluso cuando no es igual de fácil para todos el acceder al instrumento de la iniciativa, la oportunidad de los votantes de filtrar las malas propuestas y aceptar las buenas hace que el sistema funcione en ventaja de la mayoría (...) Quiero hacer énfasis en que esta evidencia no entra a valorar los instrumentos de democracia directa, no nos dice si la iniciativa y el referéndum son una buena o una mala forma de gobierno. La evidencia simplemente nos muestra que la iniciativa promueve la voluntad de la mayoría» (Pág. 71).

El papel de los «intereses especiales»

Lo mencionado anteriormente está muy relacionado con el tema de los «intereses especiales». Mucho dinero ha estado implicado en la democracia directa desde el principio. En las elecciones de 1922, la cantidad total invertida era ya más de un millón de dólares. Durante los setenta, ochenta y noventa, la cantidad de dinero gastado en campañas se multiplicó muchas veces. En 1992, los comités de campaña en 21 estados gastaron de forma estimada 117 millones de dólares en campañas, y en 1998 esta cantidad había subido a 400 millones de dólares en 44 estados. De estos 400 millones, California tenía la parte del león en 1998 con 256 millones de dólares gastados (Garrett y Gerber, 2001, Pág. 73). Desde el final de los ochenta, se ha gastado más dinero en California en iniciativas ciudadanas que en hacer lobby en el parlamento. La comunidad de empresarios proporcionaron cerca del 66% del dinero en 1990 (individuos: 12%, partidos políticos: 7%, sindicatos 1%) (Shultz, 1996, Pág. 81).

Las iniciativas ciudadanas fueron profesionalizadas desde el primer momento. Durante la segunda guerra mundial, Joseph Robinson había creado ya un negocio que recogía firmas a cambio de una remuneración. Actualmente ese tipo de empresas pide alrededor de un millón de dólares por recoger

las firmas requeridas en una iniciativa ciudadana en California. En 1930, se fundó la primera empresa que realmente diseñaba campañas (Whitaker & Baxter's Campaigns Inc.). Mientras tanto, varias docenas de consultores profesionales se mantienen activos en ese estado, supervisando tanto las campañas para políticos profesionales como aquellas alrededor de iniciativas ciudadanas. Estos consultores se concentran normalmente en un sólo segmento ideológico del «mercado político».

Estas cosas conducen finalmente a un argumento que encontramos a menudo: los grupos de interés especial financieramente poderosos podrían abusar del referéndum iniciado por los ciudadanos para conseguir sus propios objetivos, perjudicando el «interés general», que es atendido normalmente por el sistema representativo. Este argumento casi nunca es desarrollado de forma consistente. Ya hemos citado el argumento fundamental de Matsusaka de que una proposición lanzada como alternativa a las intenciones del «sistema representativo» también aumenta las opciones para los votantes y les ofrece más espacio para tomar las decisiones que mejor se adecuen con sus preferencias. Matsusaka compara esto con una familia en la cual el padre (sistema representativo) unilateralmente «propone» que tipo de pizza va a servirse en la mesa. Cuando la madre (interés especial) también puede sugerir un tipo de pizza, después de lo cual todo el mundo (incluidos los niños: los votantes) puede votar sobre las diferentes propuestas, esto nunca hará peor la situación de los niños, incluso si ellos mismos no pueden proponer un tipo de pizza. La opción propuesta por el padre está siempre disponible, pero si la madre tiene una idea mejor, se le puede dar preferencia en el voto. «De tal forma que podemos ver que permitir a todo el mundo en la familia que haga propuestas generalmente funciona en ventaja de la mayoría. La conclusión se mantiene incluso si el derecho de hacer propuestas es reservado sólo a ciertos miembros de la familia. (...) en tanto las propuestas sean filtradas a través de una regla de elección mayoritaria, la única forma en que las iniciativas pueden empeorar la situación de la mayoría es si los votantes son persuadidos de votar en contra de sus propios intereses» (Matsusaka, 2004, Pág. 12).

En su trabajo «The populist paradox» (1999), la científica política Elisabeth Gerber examina sistemáticamente hasta que punto los «intereses especiales» pueden promover sus propios objetivos usando mucho dinero. Analizó los flujos de carga de 168 iniciativas ciudadanas en 8 estados norteamericanos. En contraste con el argumento de los críticos, los intereses especiales poderosos parecen tener poco éxito a la hora de obtener la aprobación de una ley que ellos desean a través del referéndum popular. Las iniciativas que fueron apoyadas financieramente sobre todo por ciudadanos individuales fueron aprobadas el doble de veces que las que fueron promovidas económicamente por grupos de interés especial poderosos (en realidad, el número de iniciativas ciudadanas apoyadas enteramente por grupos de interés especial económico o por ciudadanos individuales es muy pequeño). La mayoría de los votos populares se refieren a las iniciativas ciudadanas (páginas III-II2). Gerber concluye que «La evidencia empírica ofrece más bases para rechazar la alegación de que los grupos de interés económicos son capaces de «comprar» resultados políticos a través del proceso de legislación directa» (Pág. 138).

Gerber nos muestra que los grupos de interés especial económicos, sin embargo, tienen algunos éxitos en forzar el fallo de iniciativas promovidas por otras personas, lanzando

contra-iniciativas. Cuando una iniciativa ciudadana parece ser muy popular, y parece que incluso gastando mucho dinero no se podrá cambiar esa tendencia, los oponentes poderosos económicamente intentan crear confusión lanzando una propuesta alternativa, una contra-iniciativa, que parece muy similar a la original si se examina superficialmente. Esto sucedió por primera vez en 1978, en relación con la proposición 13. Varios políticos lanzaron una contrainiciativa «moderada» en el último momento, que en cualquier caso no tuvo éxito.

Un año clave fue 1990, cuando varias iniciativas progresistas alcanzaron gran popularidad. Una era la iniciativa «Nickel per drink», que proponía mayores impuestos sobre el alcohol (proposición 134); otra era la iniciativa «Big Green», una importante iniciativa medioambiental redactada por grupos ecologistas en cooperación con políticos demócratas; y también la iniciativa «Forest Forever» (proposición 130), que estaba dirigida específicamente a la preservación de los bosques californianos.

Un memorando confidencial filtrado a la prensa reveló que la industria química y petroquímica era consciente de que la iniciativa «Big Green» en particular no podía impedirse directamente debido a su tremenda popularidad. Por lo tanto se lanzó una contra-iniciativa: «Big Brown» (proposición 135). La industria de la madera contrarrestó «Forest Forever» con «Big Stump». Para contrarrestar la iniciativa «Nickel per Drink», la industria del alcohol lanzó dos iniciativas propias: «Penny a Drink», que proponía unos impuestos más bajos sobre el alcohol, y una segunda iniciativa que haría que cualquier subida de impuestos, incluidos los impuestos sobre el alcohol, dependiera de una mayoría de dos tercios en el parlamento, en vez de una mayoría simple.

Todas estas contra iniciativas fueron diseñadas para crear confusión. Los votantes se enfrentaron finalmente con una lista de 27 complicadas iniciativas y contra-iniciativas, lo que provocó lo que fue conocido como el «Gran NO»: 23 de las 27 propuestas fueron rechazadas, incluyendo las propuestas originales que podían contar con una gran simpatía popular. Esto es un ejemplo de un fenómeno común: los votantes son cautelosos y, si tienen dudas, rechazan una propuesta. «Los votantes simplemente alzaron las manos con desesperación y votaron «no» a todo» (Shultz, 1996, Pág. 84)

Estas experiencias nos enseñan una lección importante: si la economía puede invadir la vida democrática, la democracia se romperá. Durante el curso del proceso de toma de decisiones democrático, los ciudadanos deben decidir las fronteras legales dentro de las cuales la economía puede operar. Estas deben ser tan inflexibles como las fronteras geográficas o geológicas; deben proteger la dignidad de la gente y prevenir intentos de corromperlos. El debate o proceso de formación de imágenes es el auténtico centro de la democracia y debería, por tanto, ser jugado en un foro abierto y no debería ser posible comprarlo.

No es la culpa de los votantes. Ha habido varios intentos de alejar la influencia del dinero en el proceso de debate. En 1974, los californianos aprobaron una iniciativa ciudadana (proposición 9) que limitó los gastos de campaña en referendos. Dos años más tarde, sin embargo, esta ley fue derogada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, arguyendo que dar dinero en una campaña era parte de la libertad de expresión garantizada por el primer artículo de la Constitución. De modo que actualmente es imposible imponer límites en los costes de campaña de iniciativa y referéndum en

los Estados Unidos, a menos que la Constitución Federal sea modificada o interpretada de forma diferente.

El Tribunal Supremo aceptó límites para las elecciones a representantes, porque los candidatos tienen el riesgo de ser corrompidos, pero según ellos la corrupción no puede jugar ningún papel en el voto popular de un asunto público, porque son los votantes en sí mismos los que deciden. El 18 de diciembre de 1996, los oponentes del «big money» obtuvieron una sorprendente victoria con la aprobación de la proposición 208: el 61,8% de los votantes aprobaron la introducción de un límite en los gastos de las elecciones a representantes. Hasta ese momento no había habido ninguna limitación en California. Los proponentes de la iniciativa citaban el ejemplo de un candidato en las elecciones parlamentarias californianas que, habiendo recibido 125.000 dólares de una compañía de tabaco la semana anterior a las elecciones, ganó finalmente por un pequeño margen de 597 votos. El folleto de las votaciones para la proposición 208 declaraba «Cuando los grupos de interés especial económicamente poderosos ganan, la gente pierde». Sin embargo, la proposición 208 fue también contestada ante los tribunales posteriormente. Durante el proceso, otro grupo lanzó la proposición 34, que pedía la retirada de la proposición 208 y fijaba limitaciones menos duras en las donaciones a campañas electorales. Esto fue aceptado por más del 60% de los votos en noviembre del 2000.

La publicación de las fuentes de financiación era también un objetivo. En 1988, los votantes californianos aceptaron la Proposición 105, que estipulaba que los nombres de los mayores donantes deberían ser publicados en las campañas electorales. Esta ley permaneció en vigor varios años y fue extremadamente efectiva. Por ejemplo, los anuncios contra la iniciativa «Nickel per drink» incluían la frase: «... financiado por el Instituto de la Cerveza, el Instituto del Vino y el Consejo de Alcoholes Destilados». La industria sin embargo consiguió hacer la proposición 105 legalmente nula. Parece que los donantes de la gran industria a menudo se ocultan tras nombres no significativos o directamente engañosos. Por ejemplo, la industria tabaquera condujo una campaña que costó 18 millones de dólares en 1994 bajo el nombre «Californianos por las restricciones al tabaco en todo el estado» (ver más abajo). En 1997, sin embargo, el senado californiano aprobó una ley (SB 49) que estipula que cada comité de campaña que gasta más de 100.000 dólares en una iniciativa ciudadana – en la práctica todos los comités – deberían enviar de forma electrónica el detalle de sus gastos, que serían publicados en la página web de las autoridades californianas.

Un ejemplo de la eficiencia de la publicidad objetiva es proporcionado en 1988, cuando la industria tabaquera lanzó una iniciativa con el objetivo de relajar las restricciones sobre el consumo de tabaco, que eran muy importantes en California. Sin embargo, los barones del tabaco presentaron su iniciativa como una propuesta para limitar el consumo de tabaco, que provenía de una organización ficticia: «Californianos por las restricciones al tabaco en todo el estado». Cuando quedó claro que la población estaba siendo engañada, la California Wellness Foundation y el Public Media Center publicaron un anuncio que sólo contenía citas del Folleto Electoral, y la lista de los más importantes financiadores de cada opción. El Folleto Electoral establecía que: «La medida propuesta conduciría a menos restricciones para los fumadores que las que están establecidas por la legislación vigente». Algunos de los financiadores más importantes de la iniciativa eran Philip Morris USA, Reynolds Tobacco Co. Y unos pocos fabricantes

de tabaco más. Los financiadores más importantes de la resistencia contra la proposición 188 identificados en el Folleto Electoral eran la American Cancer Society, la American Lung Association, la American Heart Association y la American Medical Association. La publicación de estos simples hechos en un bien presentado y claro anuncio gráfico a toda página permitió a los votantes californianos darse cuenta de lo que estaba ocurriendo, y la proposición 188 fue aplastada con una humillante derrota con el 70% en contra. Este ejemplo demuestra que existe un serio peligro de engaño proveniente específicamente de intereses comerciales. Publicando a los financiadores a través del Folleto Electoral, y distribuyendo este documento en un claro y legible formato a través de anuncios de prensa fue un remedio eficiente.

Hasta 1992, las iniciativas ciudadanas podían todavía confiar en la «Fairness Doctrine» adoptada por la Comisión Federal de Comunicaciones en 1949. De acuerdo a esta doctrina, la radio y la televisión deberían proporcionar oportunidades razonables a los representantes de puntos de vista opuestos en asuntos públicos controvertidos, para hacer públicos sus puntos de vista. Esta «doctrina de imparcialidad» fue atacada durante varios años por los propietarios de las estaciones de radio y televisión, y la Comisión Federal de Comunicaciones se rindió finalmente en 1992: la «Fairness Doctrine» no siguió siendo legalmente aplicable a las iniciativas ciudadanas. El Folleto Electoral, que cada votante recibe antes de que se vote la iniciativa, es actualmente la única fuente fiable de información razonablemente imparcial, pero nos deberíamos preguntar si ésto es suficiente.

La implementación de iniciativas aprobadas

En California (como en Suiza) la mayoría de las proposiciones de los ciudadanos son rechazadas por los votantes. sólo el 34% de las iniciativas alcanzan el éxito.

Esto no significa que en el 34% de los casos la propuesta aprobada es realmente implementada. Una propuesta que ha sido aprobada por una mayoría de los ciudadanos puede, a pesar de ello, hundirse parcial o totalmente. Los políticos tienen varias maneras de conseguir esto. En primer lugar, una propuesta aprobada por referéndum puede ser recurrida en los tribunales. Esto sucede frecuentemente en California, y en relativamente bastantes casos tal acción legal resulta en la anulación total o parcial de la iniciativa aprobada. En otros casos, la propuesta aprobada es simplemente no implementada por las autoridades. Elisabeth Gerber y otros, en el libro «Robando la iniciativa» (2001), examina el fenómeno mediante el cual aquellos en el poder consiguen escabullirse o esquivar decisiones populares indeseables usando varias maniobras. Los autores estudiaron la implementación de diez propuestas aprobadas por el pueblo de California por referéndum, para concluir de la siguiente manera: «Es claro que los actores gubernamentales retienen gran parte de poder sobre lo que sucede con las iniciativas una vez han sido aprobadas por un referéndum» (Pág. 110). De hecho, muchas decisiones populares son sólo parcialmente convertidas en legislación, y en algunos casos su ejecución es a todos los efectos eliminada por completo.

Un sorprendente ejemplo es la iniciativa «English only» (proposición 63), que quería declarar el inglés como el único lenguaje oficial de California, y que fue aprobada por el 73,2% de los votantes en 1986. Pero la propuesta no fue nunca implementada. Los documentos electorales en San Francisco siguieron siendo en varios idiomas. En 1987, el Partido De-

mócrata incluso lanzó una iniciativa que hubiera dificultado el registro de quejas relacionadas con la proposición 63. Sin embargo, esta propuesta legislativa no fue aprobada cuando sus oponentes hicieron sonar la voz de alarma y los demócratas, temiendo una bajada en votos, se echaron para atrás. Una propuesta relacionada con la primera era la proposición 227, también llamada «English only», fue aprobada por el 60,9% de los votantes en 1998. Fundamentalmente, proponía que la «educación bilingüe» en muchas de las escuelas públicas del estado debería ser eliminada y los niños que no hablaban inglés (que hablan normalmente castellano) deberían seguir una «inmersión en inglés» en la escuela. En los distritos escolares donde esta medida contaba con amplio apoyo fue implementada. Pero en otros sitios la iniciativa no tuvo ningún impacto en absoluto. En San Francisco, por ejemplo, sólo el 38,3% de los votantes aprobaron la propuesta y el funcionario responsable de la red de escuelas públicas locales declaró fríamente que la propuesta no podía ser implementada. Esto sucedió a pesar de que la iniciativa fue aprobada a nivel estatal y el principio de igualdad requería que la propuesta fuera igualmente aplicada a lo largo de todo el estado.

En 1990, los votantes aprobaron la proposición 140. Esta propuesta introducía, por una parte, límites en el número de mandatos para los miembros del parlamento y, por la otra, disminuía los fondos económicos de los miembros del parlamento a aproximadamente el 80% del nivel previo. El objetivo de la iniciativa era combatir la creación de una clase de políticos profesionales vitalicios. Los límites en el número de mandatos restringen el tiempo durante el cual una persona puede ocupar un puesto político ejecutivo o legislativo. La proposición 140 imponía un mandato máximo de seis a ocho años. Por supuesto tal propuesta no podía contar con la aprobación de los miembros del parlamento. Sin embargo, es prácticamente imposible esquivar límites en el número de mandatos una vez han sido aprobados. Los líderes políticos en California han usado todos los posibles remedios legales (sin éxito) con la esperanza de deshacerse de los límites en el número de mandatos. Mientras tanto, gracias a la propuesta aprobada, los miembros del parlamento y las personas en altas posiciones ejecutivas han sido reemplazados por completo. Sin embargo, los poderes establecidos tienen más éxito en sus intentos de esquivar las restricciones financieras introducidas por la proposición 140. A través de los tribunales consiguieron evitar la reducción en las pensiones de los altos cargos políticos que había sido aprobada por el pueblo. Otras restricciones de la proposición 140 se dejaron sin tocar por los tribunales, pero la clase política consiguió esquivar la ley mediante cierta ingeniería financiera: «reclasificando agencias y moviendo sus presupuestos fuera del alcance del gasto legislativo oficial, el poder legislativo esquivó sin problemas el intento de limitar su gasto a través de la proposición 140. De esta manera, no sólo consiguieron mantener sus ayudantes políticos, sino que también retuvieron los servicios de las agencias cuya financiación habían cortado» (páginas 54-55)

Un ejemplo reciente (no tratado en el libro mencionado) de la arrogancia que los políticos pueden demostrar con respecto a las decisiones tomadas democráticamente fue proporcionado cuando el parlamento californiano aprobó una ley que quería reconocer los matrimonios homosexuales en ese estado. Un referéndum (proposición 22) sobre este asunto fue celebrado en marzo del 2000 y una mayoría del 61,4% decidió que el matrimonio legal sólo podía implicar a un hombre y a una mujer. Sin embargo, el parlamento californiano aprobó la ley que permite el matrimonio homosexual. Pero el gobernador Schwarzenegger usó su veto contra esta ley parlamentaria,

diciendo que la voluntad popular debía ser respetada. Naturalmente, fue acusado de pertenecer a la extrema derecha por sus oponentes. Sin embargo, Schwarzenegger dejó abierta la posibilidad de que las decisiones populares puedan ser revertidas por los tribunales.

Alemania: Bavaria y más allá

El primero de octubre de 1995 fue un día importante para la democracia en Europa. Ese día, los ciudadanos bávaros decidieron otorgarse muchos más derechos de toma de decisiones directa en sus ciudades y municipios (Seipel y Mayer, 1997).

Una forma limitada de democracia directa ya existía en Bavaria a nivel estatal antes de 1995. Los ciudadanos podían lanzar iniciativas legislativas y convocar un referéndum sobre estas. El número de firmas necesarias era, sin embargo, excepcionalmente alto. En una fase inicial, debían recolectarse 25.000 firmas, para poder proponer un referéndum. Si el ministerio del interior formulaba objeciones a esta iniciativa, el Tribunal Constitucional debía pronunciarse al efecto. Si este tribunal no veía ninguna objeción, en la siguiente fase debían recolectarse las firmas de un 10% de los votantes durante un periodo de dos semanas (unas 900.000 firmas). Estas firmas debían recolectarse en las oficinas del gobierno local, a donde debían acudir los ciudadanos interesados. Esta segunda recogida de firmas era virtualmente imposible, por lo que casi nunca se habían celebrado referendos a nivel estatal en Bavaria. El referéndum de 1995 fue el cuarto desde la segunda guerra mundial. Además, la política en Bavaria estaba, y está, dominada por un único partido, la demócrata-cristiana CSU (Unión Social Cristiana).

La historia de «Mehr Demokratie» (Más Democracia) – el movimiento que abrió el camino a la democracia directa en Bavaria, incluyendo el referéndum de 1995 – es la historia de un doble éxito. «Mehr Demokratie» consiguió eliminar las excesivas limitaciones requeridas para convocar un referéndum en Bavaria. Y también triunfó venciendo la oposición de la CSU, que resistió fieramente la introducción de democracia directa a nivel municipal. Fue la primera derrota de la CSU a nivel federal en 40 años.

La introducción de democracia directa en Bavaria puede considerarse como un contagio de la vecina Suiza. El hecho de que la democracia directa estuviera disponible en Bavaria, incluso con unos requerimientos tan altos en el número de firmas, puede explicarse porque el primer ministro en el naciente estado de Baviera tras la II guerra mundial, Wilhem Hoegner, estuvo exiliado en Suiza y aprendió a apreciar el sistema político de este país. Más adelante, su papel fue fundamental para incluir el referéndum en la constitución de Baviera. En 1950, Hoegner dijo «el referéndum es la piedra angular de la legislación municipal moderna» (Meyer y Seipel, 1997, pag. 12)

La campaña del 10% de firmas

Entre el 6 y el 19 de febrero de 1995, Mehr Demokratie tuvo que afrontar un importante desafío: en sólo dos semanas, el 10% de los ciudadanos con derecho a voto debían personarse en las oficinas gubernamentales habilitadas al efecto para estampar su firma en la iniciativa a favor de la iniciativa popular municipal. Este requerimiento de firmas, excesivo a todas luces, fue superado comodamente: el 13,7% de los Ba-

varos con derecho a voto (cerca de 1,2 millones de personas) hicieron el esfuerzo. Este resultado es todavía más admirable si consideramos la resistencia que encontró este proceso en las autoridades. Por ejemplo, muchos ciudadanos no pudieron firmar porque las oficinas gubernamentales habilitadas al efecto permanecían cerradas durante el horario establecido legalmente para firmar.

Las reacciones de la prensa fueron principalmente positivas. Sin embargo, los medios afines a la CSU ofrecieron un tratamiento superficial del asunto. El «Müncher Mercury» en su edición del 21 de febrero de 1995 escribió: «No es muy apropiada una alegría excesiva ante el hecho de que la iniciativa «Más Democracia en Bavaria» haya alcanzado el número de firmas requerido. En principio, Bavaria ha disfrutado de instituciones democráticas por mucho tiempo. Cualquier ciudadano puede retirar el apoyo dado a un concejal o lista municipal en las siguientes elecciones, si su actuación no se considera apropiada». El mismo día, el diario «Main-Post» era profético: «Tras la exitosa iniciativa «Mas Democracia en Bavaria», la CSU aplicará sus exitosas tácticas: disfrazarán los objetivos de la iniciativa ciudadana con sus propios colores, pero volverán con una ley alternativa que de hecho estará diseñada para mantener la situación actual, de forma que el partido en el poder en Bavaria no encuentre ningún obstáculo para sus objetivos en el futuro»

Gobierno por el miedo

En 1991, una iniciativa ciudadana previa en Bavaria, «Das bessere Mühlkonzept», que proponía una reforma en la gestión de residuos, alcanzó el límite del 10%, pero perdió la batalla contra la CSU en el referéndum resultante. Una vez que el número de firmas había sido conseguido, Mehr Demokratie comenzó a examinar porque la anterior iniciativa había sido vencida por la CSU.

Una de las conclusiones fue que la CSU alcanzó sus objetivos gracias al apoyo popular con que contaba en las zonas rurales. En las ciudades donde se presentó la iniciativa «Das bessere Mühlkonzept», alcanzó normalmente la mayoría de votos, pero en las zonas rurales no existía normalmente ninguna alternativa a la propáganda de la CSU. La conclusión más importante fue que la CSU se apoyó sistemáticamente en el miedo de la gente. Parte del material de campaña distribuido por la CSU a sus grupos municipales, que disponían de mayorías gobernantes en los 2000 pueblos y ciudades de Bavaria, incluía discursos preparados. En estos discursos se encontraban declaraciones como «.. si su pequeña cocina no tiene espacio para seis cubos de basura, puede comenzar ya a demoler sus tabiques para hacer sitio para ellos». La recogida de basura selectiva, según estos discursos, hacía esencial la creación de áreas de almacenamiento intermedio en todos los municipios, que eran descritos como «... lugares con alto riesgo de incendio, de polución del agua y de atracción para miles de ratas».

La legislación bavara permite que, si una iniciativa ciudadana alcanza el límite del 10%, el parlamento bávaro puede ofrecer una contrapropuesta que será sometida al voto durante el referéndum, junto a la iniciativa ciudadana. La CSU tenía, y todavía tiene, la mayoría absoluta en el parlamento regional, y por tanto podía plantear una contrapropuesta para debilitar la iniciativa ciudadana, y sobre la cual organizar la propaganda del partido. De este modo, la CSU pudo torpedear la propuesta de «Das bessere Mühlkonzept». Los demócrata-cristianos lanzaron una contrapropuesta mucho más tímida que la iniciativa ciudadana, a través el parlamento, y a través

de una campaña muy poco honesta obtuvieron una mayoría del 51% en el referéndum (frente al 44% que apoyo la propuesta original de «Das bessere Mühlkonzept»).

La CSU empleó el mismo escenario contra Mehr Demokratie. De nuevo, hicieron una contrapropuesta. Esta contrapropuesta excluía numerosos asuntos del alcance de las decisiones de los ciudadanos (por ejemplo, no eran posibles las iniciativas relacionadas con proyectos de construcción de infraestructuras); la respuesta de la CSU requería un quórum del 25% para que el resultado del referéndum fuera válido (ver el capítulo 2 sobre los efectos negativos del quórum de participación); las firmas no podían ser recogidas libremente en la propuesta de la CSU, sino que la ciudadanos debían ir a firmar a las oficinas gubernamentales habilitadas a ese efecto, etc. La intención de la CSU era clara: introducir todos los impedimentos posibles para que fuera extraordinariamente difícil que una iniciativa ciudadana alcanzara su objetivo.

Al mismo tiempo, la CSU intentó avivar la llama del miedo. Su eslogan fue «para que una minoría no lo bloquee todo». De acuerdo con la CSU, la propuesta de Mehr Demokratie abría la puerta a la dominación de demagogos y de ruidosos grupos minoritarios. La CSU incluso sugirió que la propuesta de Mehr Demokratie ofrecería una amenaza al toque de campanas de las iglesias o a la popular «Oktoberfest». La CSU predijo conflictos electorales permanentes, continua incertidumbre, imposibilidad de planificación a largo plazo (con pérdida de puestos de trabajo como resultado), imposibilidad de llevar a cabo medidas «impopulares», etc. Todo esto ocurriría si la propuesta de Mehr Demokratie era aceptada por la mayoría. A nivel local, la maquinaria del partido comenzó a funcionar (por ejemplo, impidiendo utilizar los locales del ayuntamiento para celebrar mítines).

En esencia, Mehr Demokratie fue capaz de neutralizar esta campaña porque se hizo consciente de las maquinaciones de la CSU. El antídoto más importante fue encontrar todo tipo de organizaciones (partidos políticos, organizaciones sociales, grupos juveniles, incluso miembros de la CSU, que estaban a favor de Mehr Demokratie) en los que confiaban muchos ciudadanos, y que estaban preparados para hablar públicamente a favor de la iniciativa ciudadana y contra la propuesta de la CSU.

Una importante lección de la derrota de «Das bessere Mühlkonzept» fue que no podían permitir a la CSU tomar la iniciativa en el debate. Una de las técnicas de la CSU consistía en apabullar contantemente al oponente con alegaciones que debían ser desmontadas una y otra vez, de modo que nunca podían hablar de las razones reales para el referéndum. La CSU intentó, por ejemplo, acusar a Mehr Demokratie de fraude financiero. Esto ocurrió en un momento estratégicamente delicado: dos semanas antes del referéndum. Si, durante esas dos semanas, la CSU hubiera tenido éxito en enfocar el debate público en las finanzas de Mehr Demokratie, podía haber sido fatal para la iniciativa ciudadana. Las donaciones a Mehr Demokratie se hacían a través de una cuenta bancaria en Munich, desde la cual, debido a la organización interna del banco, el dinero era transferido a Colonia. Mehr Demokratie no tenía nada que ver con esto, pero la CSU sugirió a través de la prensa que los fondos estaban siendo sacados de Bavaria y, por tanto, siendo utilizados para otros propósitos. La iniciativa ciudadana se defendió de este ataque abriendo todas sus cuentas para ser inspeccionadas libremente, no pudiéndose encontrar ningún problema en ellas, de tal forma que las acusaciones de la CSU se volvieron

contra ellos. La prensa obligó a la CSU a utilizar argumentos más profesionales frente al referéndum.

La votación tuvo lugar el 1 de octubre de 1995, la propuesta de Mehr Demokratie consiguió el 57,8% de los votos, frente al 38,7% de la contrapropuesta de la CSU. Esto permitió la organización de iniciativas y referendos ciudadanos a nivel municipal.

Democracia floreciente

En los diez años siguientes, emergió un floreciente sistema de democracia directa en Bavaria (Rehmet y Wenisch, 2005). En los municipios, hasta septiembre del 2005, se registraron 1371 iniciativas ciudadanas, de las cuales 835 (un 60,9%) condujeron a un referéndum. En el resto de los casos la iniciativa ciudadana no fue permitida por varias razones (14,2%), o fue adoptada por el consejo municipal (12,5%) o fue retirada por los que la iniciaron (10,1%). La mayor parte de iniciativas ciudadanas fueron lanzadas en la capital bávara, Munich (15), con Augsburg en el segundo puesto (12). También es interesante que el número de iniciativas ciudadanas en 1996 (318), disminuyeron gradualmente hasta una media de 100 por año, que se mantuvo estable entre 1999 y 2005, obviamente, la primera ola de iniciativas ciudadanas fue provocada por el alto número de asuntos pendientes en la ciudadanía, tras la introducción de este instrumento (en Alemania, se habla de iniciativas ciudadanas a nivel municipal y de iniciativas populares a nivel federal y estatal).

Los temas que condujeron a un mayor número de iniciativas fueron:

- infraestructuras públicas y compañías de servicios públicos (23%)
- planes de desarrollo (23%)
- proyectos de tráfico (20%)

durante el periodo de 1995 a 2005, la posición del gobierno municipal fue más a menudo ratificada (49%) que rechazada (45%) por los ciudadanos (el 6% restante no puede ser clasificado en ninguna de esas dos categorías). De modo que las propuestas municipales tenían una probabilidad de uno entre dos de sobrevivir. La participación media durante este periodo fue de casi del 50%, y la participación fue en general mayor en aquellos municipios con menos residentes.

Como comentamos anteriormente, en algunos casos la amenaza de referéndum fue suficiente para que una decisión poco popular del ayuntamiento fuera desestimada desde el principio. Rehmet y Wenisch (2005, pag. 5) ofrecen un ejemplo en Augsburg, donde una coalición de profesores, pedagogos y librerías recogieron firmas para la apertura de una nueva biblioteca. Cuando entregaron una cantidad de firmas mucho mayor que la requerida, el ayuntamiento adoptó rápidamente su propuesta sin necesidad de referéndum.

Resistencia desde los tribunales

Sin embargo, la clase dominante no permite que esta situación continúe sin resistencias. Además de la oposición de la CSU, Mehr Demokratie tuvo que encarar una resistencia aún mayor del Tribunal Constitucional de Bavaria. Hay que remarcar que los jueces eran nombrados por un parlamento dominado por la CSU (Landtag), de forma que el 80% de los jueces eran simpatizantes o afiliados de la CSU. Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas, de manera que no hay apelación posible.

A la vez que la iniciativa popular para mejorar el sistema de referéndum a nivel municipal, Mehr Demokratie había también comenzado otra iniciativa popular para mejorar la democracia directa a nivel estatal. Ambas fueron entregadas casi a la vez en 1994, sin embargo, la segunda iniciativa popular fue desafiada por el senado de Bavaria basándose en complicados argumentos legales, y por tanto tuvo que presentarse ante el Tribunal Constitucional. Todo el mundo esperaba que las objeciones del parlamento serían rechazadas por el Tribunal Constitucional, o que la mayor parte de los componentes de la iniciativa popular permanecerían intactas. Pero, de forma imprevista y sin ningún paralelo posible, los jueces de la CSU declararon la iniciativa popular como inválida por completo. «Completamente incomprensible», declaró al periódico del sur de Alemania «Süddeutsche Zeitung» en su editorial del 15 de noviembre de 1994, y hizo pública su sospecha de que el «Tribunal Constitucional, con sus jueces nombrados por la CSU, emite juicios que cree tendrá la aprobación del gobierno controlado por la CSU»

En 1999, Mehr Demokratie registró de nuevo una iniciativa popular para la mejora del sistema de referéndum a nivel federal, y había formulado ésta de manera que no pudiera ser sometida al mismo veto judicial que la anterior. Esta vez el Tribunal Constitucional se acogió a la sección 75 de la Constitución bávara, que dice «las propuestas para reformar la constitución que son contrarias a los principios democráticos de la constitución no serán permitidos». Esta sección había sido introducida para proteger a la población frente a las dictaduras. En este caso, sin embargo, fue utilizada para proteger a la élite política frente a los derechos democráticos de la población. El Tribunal Constitucional dictaminó en marzo del 2000 que «democracia» era lo mismo que el sistema representativo y que este podía ser dañado debido a que la iniciativa pedía la abolición de algunas excepciones al alcance del referéndum, la reducción del número de firmas necesarias, etc. Previamente, en septiembre de 1999, el Tribunal Constitucional se había basado en una queja ciudadana sobre el resultado de un referéndum para exigir un nivel mínimo de participación del 25% para los referendos a nivel estatal, de nuevo remitiéndose a los «principios democráticos básicos» de la sección 75, lo que el parlamento regional se apresuró a adoptar en la legislación del estado.

Pero el tribunal constitucional también continuó su ataque en el nivel local. En 1999, a partir de una queja ciudadana, el Tribunal había dictaminado que los «principios democráticos básicos» también exigían la introducción de un quórum de participación en el referéndum municipal, lo cual había sido abolido por el referéndum que Mehr Demokratie había ganado. De forma que este quórum fue introducido de nuevo. Cuando Mehr Demokratie registró la iniciativa «protección del referéndum municipal» para revertir la reintroducción del quórum de participación, el Tribunal Constitucional no pudo abusar de nuevo de los «principios democráticos básicos». Después de todo, en ese caso deberían haber utilizado ese argumento contra la iniciativa ciudadana de Mehr Demokratie en 1994. esta vez, sin embargo, el Tribunal tenía a mano el principio de autonomía municipal para oponerse a la iniciativa: la abolición del quórum de participación municipal se opondría a esta autonomía municipal. La perversidad de este argumento debería estar clara. En Alemania, los estados tienen la competencia de organizar la democracia municipal. Las reglas democráticas, incluyendo las de la iniciativa y el referéndum populares, deben ser siempre regulados por leyes estatales. El Tribunal Constitucional, una institución estatal, por tanto intervino en los asuntos municipales con su deci-

sión acerca de los quórum de participación municipales. Pero si es una iniciativa ciudadana la que quiere intervenir en ese asunto, entonces se habla de una seria violación de la autonomía municipal. Esto es aún más triste si consideramos que el principio de autonomía municipal fue originalmente introducido para dar a los ciudadanos el mayor control posible sobre su propia comunidad. Este principio era utilizado ahora por una élite de políticos para reprimir ese control.

En total, de las cinco iniciativas populares lanzadas por Mehr Demokratie entre 1995 y el año 2000, tres fueron bloqueadas por el Tribunal Constitucional, y una de ellas, -- sin ninguna provision legal que lo apoyara -- fue sometida a graves obstrucciones dividiendola en dos iniciativas populares y requiriendo que los ciudadanos fueran a la casa consistorial en dos ocasiones separadas a estampar su firma. «Mehr Demokratie» sólo tuvo capacidad para conseguir el objetivo en una iniciativa, y no consiguió alcanzar el elevadísimo requerimiento de firmas para la segunda.

Alemania: Hamburgo

Hamburgo fue el segundo lugar donde Mehr Demokratie consiguió que los ciudadanos pudieran decidir sobre democracia directa (Efler, 2001). Hamburgo, con 1,7 millones de habitantes, es la segunda ciudad mayor de Alemania: una ciudad estado.

En 1996, el Parlamento de Hamburgo (Bürgerschaft), inspirado por la emergencia de referéndum en toda Alemania, había introducido la iniciativa ciudadana vinculante a nivel municipal. El número de firmas exigidas y las excepciones en el alcance de los referendos eran tan excesivas que el sistema apenas podía ser usado. Practicamente cualquier cosa relacionada con las finanzas estaban excluidas, así como los planes de desarrollo y las decisiones individuales (Einzelvorbaben). Estas incluían, por ejemplo, proyectos inportantes como la expansión del puerto o la construcción de un tunel adicional bajo el río Elba. Para convocar un referéndum, debían ir al menos el 10% de los ciudadanos censados a las oficinas del ayuntamiento a estampar su firma, en un plazo máximo de dos semanas. A nivel municipal había un quórum de participación casi imposible de satisfacer: las iniciativas ciudadanas sobre una propuesta legislativa ordinaria debían ser aprobadas por el 25% del censo, mientras que las iniciativas de reforma constitucional debían ser aprobadas por 2/3 de aquellos que ejercieran su derecho al voto, siempre que votaran al menos un 50% de los ciudadanos censados.

Mehr Demokratie decidió, de nuevo, utilizar un instrumento de referéndum malo para obtener un referéndum mejor. Junto con otros socios locales, redactó dos iniciativas ciudadanas: para la introducción de democracia directa en los distritos de la ciudad y para mejorar el sistema existente a nivel municipal. Puesto que la segunda iniciativa ciudadana precisaba de una reforma constitucional -- y por tanto del elevadísimo quórum de participación -- los activistas querían combinar su referéndum con las elecciones parlamentarias nacionales de 1998. El principio fue laborioso: sólo había un par de miles de marcos (unos 1000 euros) como capital inicial, y algunas de las organizaciones que participaban en la alianza querían posponer la campaña para el futuro. La recolección de las primeras 20.000 firmas comenzó en mayo de 1997, y los activistas tuvieron que darse prisa si querían combinar el referéndum propuesto con las elecciones. Esta presión en los tiempos pareció funcionar a su ventaja. La mayoría de las firmas fueron

finalmente recolectadas en la segunda mitad de la campaña. En otoño de 1997, no menos de 30.000 firmas fueron remitidas. En las discusiones del parlamento, algunos miembros dijeron que consideraban esta iniciativa contraria a la Constitución, pero así y todo el periodo de tiempo estipulado expiró sin que el parlamento presentara objeciones, por lo que el proyecto no fue enviado al Tribunal Constitucional para que dictaminara sobre su legalidad.

De esta forma, se abrió el periodo -- desde el 9 al 28 de marzo de 1998 -- dentro del cual el 10% de los habitantes censados debían acudir a la casa consistorial para estampar su firma. La iniciativa de Mehr Demokratie se benefició del hecho de que las autoridades municipales enviaron una postal a todos los habitantes censados con el anuncio de las iniciativas ciudadanas, así como con información sobre dónde y cuándo podían incluir su firma. En la parte de atrás se incluyó información sobre como votar por correo. Esta última posibilidad fue, por cierto, introducida en 1996 y era completamente única en Alemania. A la vez, la campaña fue excitante porque el Ayuntamiento quería hacer un único anuncio en el avance de la recolección de firmas, publicando el número de firmas obtenidas al final de la primera semana. Sin embargo, este primer anuncio fue un gran éxito para los promotores. Al final de la primera semana, 85.000 ciudadanos habían apoyado la iniciativa ciudadana, y al final de la quincena esta cantidad se habia elevado hasta más de 218.000 ciudadanos (18,1% de los ciudadanos censados) para la primera iniciativa por referéndum a nivel de distrito, y más de 222.000 ciudadanos (18,4%) para la segunda iniciativa para referéndum a nivel municipal.

Inicialmente, los concejales querían celebrar el referéndum justo tras las elecciones parlamentarias. Los activistas de Mehr Demokratie acusaron el golpe, pero se recuperaron rápidamente y presionaron sobre los miembros del parlamento para que se combinaran las elecciones y los referéndum, con el argumento de que, de otro modo, sería preciso gastar mucho más dinero, y más tiempo de los ciudadanos. Esta presión tuvo éxito, y el referéndum fue finalmente combinado con las elecciones parlamentarias el 27 de septiembre de 1998.

Mientras tanto, y como sucedió en Bavaria, Mehr Demokratie había construido una coalición de muchos tipos de --sobre todo pequeñas -- organizaciones para apoyar su iniciativa. Además tuvo que enfrentarse con los dos principales partidos en Hamburgo -- el SPD y la CDU -- así como con la Cámara de Comercio y el poderoso diario del grupo mediático Springer «Bild Zeitung». Todos estos golpearon los tambores de guerra con lemas como «las minorías serán dejadas de lado», «los referendos con poca participación conducen a una democracia vergonzante», «el Puerto y el Aeropuerto serán paralizados con una legislación anti-ruídos reforzada» y «el principio de un desarrollo desastroso». Anuncios en la prensa avisaban acerca de la «dictadura de las estructuras» que sería introducida si la propuesta de Mehr Demokratie vencía. «Ningún argumento era demasiado primitivo como para no ser introducido en esta campaña», dijo Efler (2001).

En Hamburgo, el parlamento tenia el derecho de presentar una «contrapropuesta» para ser votada a la vez que la iniciativa ciudadana. Sin embargo, esta contrapropuesta fue adoptada apenas cuatro semanas antes del referéndum. La iniciativa ciudadana quería que los referéndum que afectaran a leyes ordinarias fueran decididos por una mayoría simple, sin requerimientos adicionales en cuanto a la participación. En la contrapropuesta parlamentaria, sin embargo, las leyes ordinarias debían ser aprobadas por una mayoría que, al mis-

mo tiempo, incluyera al menos el 20% de los ciudadanos con derecho a voto, y las reformas constitucionales precisarían de una mayoría de 2/3 que, a la vez, debía incluir al menos un 40% de los ciudadanos con derecho a voto.

Por lo tanto, si el 70% votara por la reforma constitucional, la participación debería ser de al menos el 60% para alcanzar el mínimo del 40% de ciudadanos censados. La iniciativa ciudadana también quería abolir parcialmente el tabú en temas fiscales, mientras que la contrapropuesta del parlamento quería abolir cualquier tema que tuviera algún efecto en el presupuesto. «¿Qué tema más o menos importante no tiene efecto en el presupuesto?» se preguntaba Efler (2001). Dado que la diferencia entre las dos propuestas eran considerablemente técnicas y del poco tiempo disponible para la campaña, debido a las tácticas dilatorias del parlamento, Mehr Demokratie polarizó la diferencia y comparó ambas propuestas punto por punto, añadiendo la pregunta «¿Por qué iban los políticos a ceder su poder de forma voluntaria?». Además, Mehr Demokratie ilustró la elección que proponían mostrando papeletas electorales marcadas a favor de su propuesta, tanto en los anuncios en prensa, en los anuncios en cines y en los carteles que colocaron el día del referéndum frente a los colegios electorales. El 27 de septiembre de 1998, el día de la votación, el 74% de los ciudadanos de Hamburgo votaron a favor de la propuesta de Mehr Demokratie a nivel municipal, y un 60% a favor de su propuesta para los distritos, con una participación el 66,7%. Por lo tanto, el alto requerimiento de participación se cumplió para la iniciativa de democracia directa en los distritos, porque afectaba sólo a la legislación ordinaria, pero no para el referéndum a nivel municipal, para el cual era preciso reformar la constitución. El retraso del parlamento en formular su contrapropuesta tuvo como efecto que los hamburgueses recibieran una notificación oficial para votar -- que también podía ser utilizada para votar por correo -- mucho más tarde que la recibida para participar en las elecciones parlamentarias. más tarde, Mehr Demokratie calculó que si la notificación de voto para el referéndum hubiera sido recibida a la vez que la notificación para votar en las elecciones parlamentarias, el requerimiento de participación hubiera sido obtenido para la iniciativa a nivel municipal.

Gracias parcialmente a los éxitos de Bavaria y Hamburgo, el movimiento de Mehr Demokratie se ha extendido a lo largo de Alemania. Tienen oficinas en 13 de los 16 estados alemanes y, gracias a sus campañas de publicidad y presión política, ha contribuido a que todos los estados y municipios en Alemania hayan introducido la iniciativa y el referéndum vinculantes, aun cuando las regulaciones varían cualitativamente en gran medida. Además, Mehr Demokratie ha conseguido una mayoría en el parlamento federal para introducir democracia directa a nivel federal, aunque todavía no dispone de la mayoría de 2/3 necesaria para reformar la constitución. Para más información, ver www.mehr-demokratie.de

Alemania: Schönau

Tras el desastre medioambiental de la central nuclear de Chernobyl en abril de 1986, en Schönau (un pueblo de la selva negra de 2500 habitantes) se lanzó una iniciativa bajo el nombre de «Iniciativa de los padres por un futuro no nuclear», para trabajar por el consumo más moderado de energía eléctrica sin el uso de energía atómica. Se consiguieron algunos pequeños éxitos, pero los promotores pronto descubrieron que podían conseguir muy poco sin el control del suministro de electricidad. Después de todo, el suministra-

dor local de energía, KWR, ajustaba las tarifas eléctricas, y el ahorro de energía y la producción no centralizada de energía daría menos beneficios económicos.

Cuando llegó el momento de renovar el contrato entre el municipio y la compañía eléctrica, comenzó la lucha de poder. La iniciativa ciudadana había desarrollado su propio plan para la producción y distribución de energía respetuosa con el medio ambiente, y por lo tanto quería tomar el control sobre la red local de KWR. Para conseguir esto, crearon la plataforma «Netzkauf Schönau» (Adquisición de la Red de Schönau). Sin embargo, el concejo municipal decidió renovar el contrato con KWR.

Para conseguir adquirir la red de electricidad, «Netzkauf Schönau» promovió un referéndum en 1991, donde consiguieron el 55,7% de los votos. La adquisición de la red eléctrica y la implementación de una política de energía ecológica pareció ser posible. Ciudadanos no sólo de Schönau, sino de toda Alemania, recogieron cuatro millones de marcos para comprar la red local. En 1994, la empresa local «Elektrizitätswerke Schönau GmbH» (Trabajos Eléctricos de Schönau) fue establecida, y recibió la concesión de electricidad desde el municipio.

Sin embargo, surgió un amplio frente de resistencia contra esta evolución: y no sólo desde el suministrador de energía, KWR, o desde los cristiano-demócratas de la CDU o desde importantes facciones de los socialistas del SPD, sino también desde la compañía con mayor número de empleados de Schönau, que alertó acerca del coste de energía y de precios más elevados para la electricidad, si los «rebeldes eléctricos» llevaban a cabo su plan. Los oponentes de los «rebeldes eléctricos» locales lanzaron una segunda iniciativa ciudadana. KWR apoyó a los promotores de esta iniciativa con fondos económicos importantes, y organizó una «oficina de información» al efecto. Sin embargo, los «rebeldes» obtuvieron la victoria en este segundo referéndum: en marzo de 1996, el 52,4% de los votantes decidieron que la colaboración entre el municipio y KWR debía finalizar.

La compañía eléctrica jugó su última carta: no pidió 4,5 millones de marcos por la red local, como habían estimado los expertos de la iniciativa ciudadana, sino que pidieron 8,7 millones de marcos. En noviembre de 1996, tras dos años negandolo, KWR admitió que Schönau tenía únicamente 22 km. de cable, en vez de los 33 que decían inicialmente, y el precio bajó desde 8,7 a 6,5 millones de marcos.

Los «rebeldes eléctricos» de Schönau llevaron a cabo una campaña a lo largo de Alemania para conseguir el resto del dinero, usando el lema «Soy un agitador». Al mismo tiempo, continuaron con una batalla legal contra KWR para conseguir que el poco razonable precio exigido fuera reducido. El 1 de julio de 1997, la compañía eléctrica creada por los ciudadanos compró oficialmente la red de KWR por un precio de 5,8 millones de marcos.

Desde entonces, EWS Schönau ha demostrado ser un suministrador de energía profesional y seguro, incluso a los ojos de sus oponentes iniciales. La gestión es todavía ejercida por uno de los iniciadores, Ursula Schadek. La cantidad de energía solar producida por habitante es la más alta de toda Alemania, y la energía atómica ha sido prohibida por completo. Entre otros edificios, los tejados del ayuntamiento y la iglesia de Schönau están completamente cubiertos de paneles solares. Debido a la liberalización del mercado eléctrico,

EWS puede ahora suministrar a clientes en toda Alemania. Desde 1998, los «rebeldes eléctricos» de Schönau han estado proporcionando apoyo a iniciativas del resto de Alemania que querían pasarse a la eco-energía. Han cooperado en la creación de una red de no menos de 697 productores verdes de energía en Alemania. Por cada kilowatio de energía verde producida, entre medio y dos céntimos de euro se añaden a un fondo para nuevos productores de energía verde. Esto ha permitido a EWS donar 900.000 euros durante los últimos tres años. Y en julio de 2005, un tribunal dictaminó que incluso la venta de KWR por 5,8 millones de marcos era ex-

cesiva: el valor real no excedía los 3,5 millones de marcos, y KWR debía pagar la diferencia a EWS.

El ejemplo de Schönau nos muestra que los ciudadanos poseen un capital social latente muy importante, y están preparados para hacer el esfuerzo. Al mismo tiempo, demuestra que la toma de decisiones directa es indispensable para hacer efectivo este capital social. Si la iniciativa ciudadana que cambió todo en Schönau no hubiera estado disponible, la compañía KWR, con la colaboración del ayuntamiento, habría impuesto su voluntad (para más información, www.ews-schoeau.de)

5-1. El arte de la iniciativa ciudadana

Más abajo puede leerse la lista de las reglas básicas que deben tenerse en cuenta a la hora de promover un referéndum. Las fuentes más importantes son «El libro de cocina de la Iniciativa» de Jim Shultz, y «El triunfo de los ciudadanos» de Michael Seipel y Thomas Maier.

Reglas generales:

- Normalmente, la facción que convence a los ciudadanos indecisos es la que gana
- La fuerza más poderosa detrás de la política del referéndum es el descontento público. Se debería establecer ciudadosamente si existe ese descontento, y si puede ser movilizado.
- Normalmente, una propuesta de referéndum comienza con fuerte ventaja en la opinión pública, que decae durante la campaña, bajo la presión de los oponentes. Es más fácil que se descienda del 70% de apoyo al 51% que viceversa
- Los referendos se pierden por el punto más débil de la propuesta. Si la propuesta muestra un punto débil en algún sitio, los oponentes se concentrarán en él y lo magnificarán. Los votantes tienen muy poca inclinación a votar por una propuesta que está claramente infectada por alguna debilidad, incluso si la mayor parte de la propuesta es razonable.
- La polarización es inevitable. Los votantes tienen que ver claramente quién está a favor y quién en contra de una propuesta, y por qué.
- Una forma extraordinariamente efectiva de conseguir apoyos es revelar intereses financieros entre los oponentes.

Preguntas que deben hacerse al comienzo

- ¿Hay suficiente apoyo popular? Las encuestas de opinión pueden ser usadas, pero recuerda que la opinión pública es poco firme y puede cambiar.
- ¿Hay un mensaje simple, ganador? Compara con el posible mensaje o eslógan clave de los oponentes
- ¿Son fuertes las bases? ¿hay suficientes organizaciones que darán públicamente su apoyo? ¿las organizaciones que la gente espera que de forma natural apoyen la propuesta están efectivamente a su favor?
- ¿Hay dinero? La captación de fondos debe comenzar muy pronto. La financiación debe ser clara y entendible. También debe ser realista y las cuentas deben estar disponibles de forma inmediata (por ejemplo, para los medios).
- ¿Hay expertos sobre el tema disponibles? Asegurate de que hay suficiente gente capaz de enfrentarse a distracciones técnicas o políticas durante los debates y los discursos
- ¿Es la situación electoral favorable? Coincidir con otras elecciones puede ser beneficioso para alcanzar los quórum de participación que se exijan.

Redactando la pregunta

- Debe haber una proposición precisa. La redacción de la pregunta no debe ser ambigua y debe hacerse pública tan pronto como sea posible
- La propuesta debe ser diseñada teniendo en cuenta todos los aliados potenciales. No incluyas aspectos irrelevantes que pueden asustar posibles aliados. Lo opuesto es también posible: «espectadores» (organizaciones que tienden a adoptar una posición neutral) pueden tomar parte en la coalición si ciertos aspectos que son importantes para ellos son incluidos.
- La propuesta debe ser diseñada pensando en la gente. ¿es una propuesta atractiva? ¿tiene algún talón de Aquiles?
- ¿Aceptarán las autoridades el resultado como vinculante? Si no es así, encontrar alianzas con partidos políticos puede ser una opción: obtener de ellos la promesa de aceptar el resultado antes de que se celebre el referéndum.
- Después de una victoria en el referéndum, ¿puede el resultado ser apelado en los tribunales?

Coalición

- Una coalición en la que aliados poco usuales toman parte fortalece la credibilidad de la iniciativa (por ejemplo, partidos políticos conservadores y progresistas, sindicatos y asociaciones de empresarios, etc.)
- Los socios clave de la coalición deben estar disponibles desde un principio.
- Es esencial obtener buenos acuerdos entre los socios de la coalición sobre la financiación, la presentación de la iniciativa al exterior, la distribución de tareas y el nombramiento de portavoces.

Recolección de firmas

- Shultz escribe: «la clave de la recogida de firmas es: no discutas con cualquiera». La recogida de firmas y la campaña debe, por tanto, hacerse de forma separada. La tentación de entrar a discutir durante un cuarto de hora con cualquier transeunte no funciona de forma eficiente en una campaña de recogida de firmas. Debes trabajar consciente de tu productividad durante la recogida de firmas.
- Tener presente la conexión con el siguiente paso de la campaña e iniciativa. La captura de firmas permite que los voluntarios acaparen reservas de esfuerzo y motivación. Si estas reservas son ignoradas cuando se alcanza el objetivo de firmas, será más difícil removilizar la campaña a favor de la propuesta unos meses más tarde, cuando sea más necesaria.
- Revisar la validez de las firmas. Se pueden obtener firmas de gente con un lugar de residencia o una nacionalidad que no sean útiles, o con nombres o direcciones ilegibles o equivocadas. Deberíais tener en cuenta un porcentaje de firmas no validas de entre el 10 y el 20%.
- Organiza un evento mediático cuando entregues las firmas

La campaña

- «Mantén el mensaje simple, y repítelo una y otra vez»
- Apela a las emociones de la gente. Alguien que parece tanto un experto como motivado emocionalmente será creíble.
- Mantén fuertemente la iniciativa durante los debates. Aquel que sea empujado a la cuneta por sus oponentes habrá perdido. Ten cuidado con los ataques laterales, especialmente en los que conciernen a la integridad moral de la campaña.
- En particular, los partidos establecidos en el poder siempre jugarán con la incertidumbre popular y con el miedo para oponerse a tus tesis. Debes anticipar esto de forma consciente. Las referencias a precedentes internacionales en conexión con la propuesta pueden ser efectivos a la hora de desarmar la estrategia del miedo.
- Los partidos en el poder se dirigirán a la gente como individuos («tu seguridad social» en vez de «nuestra seguridad social»), y lo relacionarán con un llamamiento a la confianza con los «valores sólidos», con lo que se referirán a los partidos en el poder y a sus líderes. El remedio: dirige a la gente como a un grupo de personas responsables que buscan un terreno común entre ellos
- Suministra a los medios con información: anuncio de la iniciativa, entrega de las firmas y similares son buenos momentos para hacerlo. Mantén buenos contactos con periodistas interesados

Folleto electoral

- Los folletos tienen un espacio limitado. Mantén los argumentos simples y reitera la frase clave que refleja el mensaje esencial
- Citar frases claras de autoridades científicas o de otras personas en las cuales la gente tenga fe, puede ser muy efectivo.

5-2. Referéndum y plebiscitos en los países europeos

Más abajo puede consultarse un breve resumen de la regulación referente a referéndum y plebiscitos nacionales en varios países europeos. Las fuentes más importantes son: B. Kaufmann et al (editors), «Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond» (2005), and B. Kaufmann and M.D. Waters (editors), «Direct democracy in Europe» (2004).

Bélgica

El referéndum vinculante está excluido constitucionalmente en Bélgica. Desde 1945, sólo se ha celebrado un referéndum (a iniciativa del gobierno). Regulaciones para el referéndum iniciado por los ciudadanos sólo existen a nivel municipal, pero además de que el resultado no es vinculante, el consejo municipal puede ignorar la petición de referéndum. Durante algunos años, sin embargo, ha habido un debate sobre una implementación de referéndum más avanzada y ha crecido el apoyo entre los partidos políticos – particularmente en Flandes.

Ejemplos: En 1950 los belgas votaron a favor de la vuelta del rey Leopoldo III, con una participación del 92,9%, el 57% votó a favor y el 43% votó en contra.

Dinamarca

La constitución danesa estipula que deben someterse a referéndum obligatorio ciertas decisiones, como la reforma de la constitución o la transferencia de soberanía a organizaciones internacionales como la Unión Europea. Si un tercio de los miembros del parlamento lo solicitan, también puede celebrarse un referéndum sobre ciertos temas. Este derecho, sin embargo, no ha sido usado nunca. Todos los referendos nacionales son vinculantes. Sin embargo, el país no dispone de referéndum iniciado por los ciudadanos a ningún nivel. A nivel local se han celebrado más de 160 plebiscitos no vinculantes desde 1970.

Ejemplos: los daneses aprobaron el acceso a la Unión Europea por un 63,3% en 1972. En 1992, el Acuerdo de Maastricht fue rechazado por muy poco (49,3% a favor). El siguiente año, a través del Acuerdo de Edimburgo, Dinamarca obtuvo la posibilidad de excluirse del área monetaria y el Tratado de Maastricht fue entonces aceptado por un 56,7% en 1993. En 1998, el 53,1% también aprobó el Tratado de Amsterdam. Sin embargo, en el 2000 el 66,8% votaron contra la introducción del euro.

Alemania

Alemania no dispone de ningún tipo de toma de decisiones directas a nivel nacional, aunque la sección 20 de la constitución alemana dice «Todo el poder del estado emana del pueblo y es ejercitado por el pueblo a través de elecciones y de referendos...», no dispone de la legislación requerida. No se han celebrado referendos desde 1945. Como se describe en el capítulo 5, sin embargo, todos los estados y municipios han introducido el referéndum iniciado por los ciudadanos, generalmente durante los noventa, y son usados de forma extensiva en algunos sitios. Estos referendos son vinculantes. También se ha conseguido una mayoría en el parlamento para introducir la democracia directa a nivel nacional, pero la mayoría de dos tercios requerida para una reforma constitucional no se ha conseguido aun.

Francia

La sección 3 de la Constitución Francesa – adoptada en 1958 a través de un referéndum – dice «la soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y de referéndum». Sin embargo, no hay referendos iniciados por los ciudadanos en Francia. Las reformas constitucionales, así como cualquier reforma territorial, debe ser sujeta a referéndum. La iniciativa para esto, sin embargo, sólo puede ser ejercida por el presidente de la República o, en menor medida, por el parlamento (el parlamento francés tiene un papel relativamente débil). El presidente puede también decidir usar el referéndum sobre asuntos específicos, para lo que precisa de la aprobación del parlamento. El voto no es sobre una propuesta legislativa elaborada, sino sólo sobre ideas generales. Los referendos nacionales son vinculantes. Los políticos franceses han prometido regularmente más democracia directa; por ejemplo, durante su campaña de reelección del 2002, el presidente Chirac propuso la introducción de iniciativas populares a nivel nacional y municipal como una posibilidad para el futuro.

Ejemplos: la elección directa del presidente fue aprobada por una mayoría de 62,3% en 1962. El mismo año, los votantes aprobaron la independencia de Argelia por un

90,8%. La expansión de la Comunidad Europea fue aprobada por un 68,3% en 1972. el tratado de Maastrich obtuvo sólo una mayoría del 51% en 1992. en 2000, la reducción de los términos presidenciales desde 7 a 5 años fue aprobada por el 73,2%.

Gran Bretaña

Gran Bretaña no tiene una constitución escrita. Históricamente, esto es relacionado con la «soberanía del parlamento» – una constitución limita los poderes del parlamento – pero a lo largo del tiempo la posición del parlamento en Gran Bretaña se ha debilitado significativamente en comparación con la del gobierno. Por lo tanto no hay iniciativa popular y referéndum. El gobierno a veces convoca plebiscitos. A nivel municipal, un referéndum iniciado por los ciudadanos fue introducido a través de la Local Government Act (2000).

Ejemplos: En 1973, se celebró un plebiscito sobre Irlanda del Norte. El 98,9% de los votantes estaban a favor de mantener la unión con el Reino Unido (el referéndum fue boicoteado por los irlandeses católicos). En 1975, la adhesión a la Comunidad Europea fue aprobada por una mayoría del 67,2%. En 1979 y 1997, se celebraron referendos sobre los asuntos escocés y galés. En el último de esas dos votaciones, entre otras cosas, el pueblo aprobó la instalación de parlamentos separados en Escocia y Gales. El primer ministro Tony Blair también había prometido que la Constitución Europea y el euro sólo serían introducidas después de su aprobación vía referéndum.

Hungría

La constitución húngara reconoce el referéndum opcional y la iniciativa popular. Sin embargo, hay una larga lista de excepciones: el presupuesto, los impuestos locales y nacionales, las tarifas públicas, los tratados internacionales, la disolución del parlamento o las autoridades locales, declarar la guerra o el estado de emergencia, destacar al ejército fuera o dentro (j) de las fronteras nacionales y la amnistía. Además, la iniciativa popular no puede ser usada para cambiar los instrumentos de democracia directa (una sutil manera para que la élite retenga la última palabra en el sistema democrático). Los referendos son a veces vinculantes, a veces «consultivos» (no vinculantes) en 1997, el quórum de participación fue reducido del 50 al 25% de los votantes. Sin este cambio, los referendos relacionados con la adhesión a la OTAN (1997) y a la Unión Europea (2003) no habrían tenido éxito por la baja participación. Desde 1989, se han celebrado 9 referendos nacionales. Al nivel local, el referéndum es obligatorio en ciertos casos y, en otros casos, los ciudadanos pueden pedir un referéndum con las firmas de entre el 10 y el 25% de los votantes (un record planetario). Aquí también, algunos asuntos importantes están excluidos. Los referendos locales son vinculantes.

Ejemplos: el 2004, el 51% de los votantes aprobaron la introducción de doble nacionalidad para ciertos grupos de personas. El mismo día, un segundo referéndum se celebró en el cual el 65% de los votantes aprobaron la marcha atrás en el proceso de privatización de hospitales que se estaba desarrollando. En el 2003, el 83,8% aprobaron la adhesión a la Unión Europea.

Irlanda

Junto con Dinamarca, Irlanda proporciona un ejemplo típico de referéndum obligatorio en Europa. Desde 1937, cualquier reforma de la constitución debe ser aprobada directamente por el pueblo. La mayoría de los votantes deciden, sin ningún quórum de participación. Ha habido 28 referendos nacionales entre 1937 y el año 2002. además, el presidente puede convocar un plebiscito si rechaza un ley aprobada por el parlamento. Sin embargo, el procedimiento es complejo y no ha sido nunca usado. De la misma forma que en la mayoría de países europeos, por tanto, los irlandeses tampoco pueden iniciar referendos.

Ejemplos: la adhesión a la Comunidad Europea fue aprobada por el 83,1% en un referéndum en 1972. veinte años más tarde, el tratado de Maastricht fue también aprobado por referéndum con un voto mayoritario del 69,1%. En 1992 se celebraron tres referendos en relación con la legislación sobre el aborto. A través de estos referendos, el derecho a viajar al extranjero con intención de abortar fue aprobado, así como el derecho a distribuir información sobre oportunidades para abortar. La legalización del divorcio fue aprobado por referéndum con una pequeña mayoría del 50,3% en 1995. en el año 2001, el Tratado de Niza fue rechazado con sólo el 46,1% de los votos a favor. Cuando los otros países europeos pusieron a Irlanda bajo presión, Irlanda obtuvo ciertos opt-outs y el mismo Tratado fue finalmente aceptado por el 62,9% de los votantes en el año 2002.

Italia

Desde 1970, Italia ha dispuesto del referéndum correctivo vinculante, y lo ha usado de forma extensiva. Tras Suiza y Liechtenstein, dentro de Europa, Italia es el país con mayor experiencia en democracia directa. Con el referéndum correctivo, los ciudadanos puede tomar la iniciativa para someter una ley aprobada en el parlamento, o parte de ella, a la votación popular. El número de firmas es relativamente bajo (500.000, un 1% de los votantes censados) y las firmas pueden ser recogidas en las calles. También, cinco parlamentos regionales pueden conjuntamente convocar un referéndum popular. El mayor problema del referéndum italiano es el alto quórum de participación: una ley es sólo rechazada si una mayoría vota contra ella y, a la vez, esta mayoría incluye al 50% de aquellos con derecho a voto. Debido a esto, no menos que 20 de los 42 referendos nacionales celebrados desde 1990 hasta el 2003 fueron declarados inválidos. Además, varios asuntos son excluidos, como impuestos, el presupuesto y los tratados internacionales. La Corte Constitucional tiene considerable libertad para interpretar las, en general, vagamente formuladas excepciones. Esto resulta en un gran número de iniciativas de referéndum bloqueadas, sobre todo las más importantes; sobre las iniciativas menos importantes o más técnicas, el Tribunal Constitucional permite el voto popular mucho más fácilmente. Además, la ausencia de una iniciativa popular «real» sigue siendo una severa restricción a la soberanía popular. Una peculiaridad en Italia es el diferente comportamiento de voto entre el norte y el sur. En el sur, el porcentaje de participación es, como media, un 20% menos que en el norte. En el referéndum sobre la abolición de la monarquía (1946), el norte votó predominantemente republicano, mientras que el sur se mantuvo predominantemente monárquico.

Ejemplos: leyes aprobadas en el parlamento, que hicieron el divorcio imposible y realizar abortos más difícil, fueron rechazadas por los votantes italianos. Los referendos sobre el divorcio (en 1974, el 40,7% quería la abolición del divorcio) y sobre el aborto (1981: el 32% de los votantes apoyaron endurecer la legislación sobre el aborto) son ejemplos de referendos correctivos sobre temas éticos. En 1995, una iniciativa falló al intentar debilitar el control de Berlusconi de los medios (una compañía privada podría sólo poseer un canal de TV; el 43% de los votantes apoyaron esa idea).

Lituania

Esta república báltica tiene buenas leyes: dispone del referéndum constitucional obligatorio, el referéndum opcional y la iniciativa popular. Desde 1991 hasta la fecha, se han celebrado 18 referendos nacionales. Sin embargo, debido al alto quórum de participación – 50% de los votantes – muchos referendos han sido declarados inválidos. En el 2002 y 2003, la ley de referéndum fue modificada, de tal forma que el quórum de participación fue reducido para los referendos sobre adhesión a organizaciones internacionales a los cuales se transfiere soberanía. La oportuna razón fue que la élite política quería que el referéndum de mayo del 2003 sobre la adhesión a la Unión Europea fuera un éxito. Para el resto de asuntos, el quórum de participación no ha cambiado. No hay forma de democracia directa en los niveles regional y local.

Ejemplos: en 1996 se celebraron cinco referendos nacionales (de los cuales cuatro lo fueron el mismo día). De los votantes, el 52% voto por la venta de suelo agrícola a ciertas entidades, el 79,6% votaron para compensar a los ciudadanos que perdieron posesiones bajo el comunismo; el 78,7% votó por la disminución del número de escaños en el parlamento de 141 a 111; el 77,3% votó para mantener elecciones parlamentarias cada cuatro años el segundo domingo de marzo; y el 76,9% aprobó una medida a través de la cual al menos la mitad del presupuesto anual se gasta en políticas sociales. En el año 2003, el 92% de los votantes apoyaron la adhesión a la Unión Europea.

Holanda

En Europa, Holanda es posiblemente el país con menos experiencia en referendos. La constitución – que es muy difícil de cambiar – no permite ningún voto popular vinculante. A nivel municipal únicamente, se han celebrado 115 referendos no vinculantes, la mayoría tras 1990. Durante los noventa, unas cuantas municipalidades introdujeron el referéndum correctivo a iniciativa de los ciudadanos. En la capital, Amsterdam, se han celebrado 7 referendos desde 1992. Bajo presión de la opinión pública, varios partidos políticos están a favor de introducir un referéndum correctivo basado en el ejemplo italiano. Pero esto requiere un cambio de la constitución, que falló por poco en 1999.

Ejemplos: en 2005, el primer plebiscito nacional desde 1815 tuvo lugar. Con una participación del 63,3%, el 61,5% rechazaron la Constitución Europea.

Noruega

La constitución noruega data de 1814, y no proporciona ninguna forma de democracia directa. El parlamento puede, sin embargo, convocar un plebiscito no vinculante. Desde 1905, se han celebrado 6 plebiscitos nacionales de esta forma. Ha habido también una extensa tradición de plebiscitos a nivel municipal: cerca de 500 plebiscitos locales han tenido lugar desde 1972. En el año 2003, el parlamento introdujo el referéndum iniciado por los ciudadanos a nivel municipal. Esto permite que 300 ciudadanos puedan someter a votación los asuntos que decidan.

Ejemplos: en 1972, la adhesión a la Comunidad Europea fue rechazada por el 53,3% de los votantes; en 1994, hubo un nuevo voto sobre el mismo asunto con un resultado similar: 52,2% en contra.

Austria

Austria tiene un referéndum obligatorio y vinculante para revisiones totales de la constitución. Además, revisiones parciales de la constitución son sujetas a referéndum si al menos un tercio del parlamento (Nationalrat) o de los representantes de los estados (Bundesrat) lo piden. El Nationalrat puede también convocar referendos vinculantes sobre leyes ordinarias. Dos plebiscitos nacionales han sido celebrados desde 1945. No hay referéndum iniciado por los ciudadanos a nivel nacional. Los ciudadanos, con 100.000 firmas pueden, sin embargo, hacer una petición al parlamento, y eso se usa de forma regular, pero no es seguido por ningún referéndum. En dos de los nueve estados (Oberösterreich y Steiermark), sin embargo, existe el referéndum iniciado por los ciudadanos, así como iniciativas ciudadanas en todos los municipios.

Ejemplos: en 1978, se celebró un plebiscito sobre la construcción de una planta nuclear en Zwentendorf. La planta nuclear fue rechazada por una pequeña mayoría del 50,5%. En 1994, la gente aprobó adherirse a la Comunidad Europea con una mayoría del 66,6%.

Polonia

La constitución polaca – que fue adoptada por un referéndum en 1997 – no dispone de referéndum iniciado por los ciudadanos. Sin embargo, dispone de plebiscitos, que se convocan a menudo. Los plebiscitos son válidos si el 50% de los votantes registrados toman parte. Desde 1996, se han celebrado 7 plebiscitos, de los cuales 2 fueron vinculantes.

Ejemplos: en un día de 1996 se celebraron hasta cinco plebiscitos a la vez. Los votantes atendieron a tres propuestas de privatización (todas rechazadas por el 96,2 el 91,3 y el 76,8% de los votantes) y dos propuestas relativas a las pensiones (también rechazadas por el 95,1 y el 96% de los votantes). En el 2003, la adhesión a la Unión Europea fue aprobada por el 77,5% de los votantes.

Eslovaquia

Eslovaquia tiene varios instrumentos de democracia directa. Con 350.000 firmas, los ciudadanos pueden iniciar tanto un referéndum opcional como una iniciativa popular. Son excluidos los derechos fundamentales, los impuestos, el presupuesto y las tarifas públicas. La adhesión a una aso-

ciación internacional de estados es sujeta a referéndum obligatorio. Además, el gobierno o el parlamento pueden también convocar plebiscitos. Ha habido 8 plebiscitos nacionales desde 1994. El alto quórum de participación del 50% de los votantes a menudo hacen que los referendos fallen. El referéndum de 2003, relativo a la adhesión a la Unión europea, fue duramente criticado por ser injusto con los oponentes a la adhesión.

Ejemplos: en 1998, el 84,3% votaron contra la privatización de «industrias estratégicas», especialmente empresas eléctricas. En el año 2000, el 95,1% votaron para celebrar elecciones imprevistas. En el 2003, el 92,7% aprobaron la adhesión a la Unión Europea. En el 2004, el 86,8% votaron a favor de elecciones imprevistas, de nuevo.

Suecia

De forma similar a Francia, el gobierno sueco utiliza los plebiscitos. Mientras que el presidente los controla en Francia, en Suiza es el Partido Socialdemócrata, que ha dominado el país por muchos años. Cinco de estos plebiscitos han sido convocados desde 1945. Los plebiscitos sólo son vinculantes bajo ciertas circunstancias. Hay sólo un derecho de iniciativa (sin referéndum) a nivel local

Ejemplos: en 1980, un plebiscito de triple elección fue celebrado en relación con la política nuclear. La opción central – construir 12 plantas nucleares que serían reemplazadas en 25 años por fuentes alternativas de energía – recibió la mayor parte de los votos con un 40,5%. En 1994, el 52,9% de los votantes aprobaron la adhesión a la Unión Europea. En el año 2003, el 55,9% votaron contra la introducción del euro.

6. Posibles objeciones a la democracia directa

Las siguientes objeciones a menudo se levantan contra la democracia directa:

- a) **Incompetencia:** en una sociedad moderna, los problemas son demasiado complejos para que la toma de decisiones sea dejada en manos del hombre de la calle.
- b) **Falta de responsabilidad:** la gente sólo tiene en cuenta sus propios intereses. Por ejemplo, abolirían los impuestos sin tener en cuenta las consecuencias de esa medida, o pedirían mayor gasto gubernamental sin tener en cuenta su presupuesto. A los políticos siempre se les puede hacer responsables de sus decisiones, pero nadie es responsable por las decisiones tomadas vía referéndum.
- c) **Amenaza a minorías:** la democracia directa puede ser un medio para aprobar propuestas que violaran los derechos humanos y las libertades fundamentales. Las minorías estarían especialmente amenazadas de esta manera.
- d) **En conexión con el punto c,** en una democracia directa los demagogos pueden lanzar propuestas populistas.
- e) **El poder del dinero:** grupos de interés especial bien financiados dominarían el debate y usarían los referendos para conseguir sus objetivos
- f) **No es posible refinar y cualificar los asuntos a debate:** los votantes sólo pueden decir «sí» o «no» a una propuesta en un referéndum. No hay posibilidades para una mayor discriminación o sutileza. Además, los referendos pueden ser influenciados por otros asuntos no directamente concernidos con el tema real del referéndum, afectando al voto de los ciudadanos.
- g) **Conflicto con la democracia representativa:** el parlamento es desacreditado por los referendos, y la primacía de la esfera política «oficial» es minada.
- h) **Sobrecarga a los votantes:** los votantes no quieren referendos; quieren que se les deje en paz y que no se les obligue a ir a las urnas.
- i) **Manipulación de la forma en que es presentada la pregunta:** la pregunta puede ser redactada de forma que los votantes sean engañados y voten contra sus auténticas convicciones.
- j) **Conservadurismo:** el referéndum asegura que las reformas necesarias sean bloqueadas, porque la gente tiende a votar para mantener el estatus quo. Otros dicen justo lo opuesto: que activistas entusiastas pueden usurpar la democracia vía referéndum, ya que la mayoría silenciosa no toma parte en los referendos.
- k) **Los referendos son innecesarios** porque hay mejores formas de permitir que la gente discuta los asuntos políticos
- l) **Finalmente,** en algunos estados como Bélgica o España, se dice que los referendos amenazan la unidad del país.

Este capítulo discute estas objeciones una a una. Una aclaración por adelantado: al discutir las objeciones, la democracia

directa debe siempre ser comparada con el sistema representativo puro y no con un ideal abstracto imposible. Muchas de las objeciones lanzadas contra la democracia directa son en realidad objeciones contra la democracia como tal. Además, las objeciones deben ser comprobadas en la práctica real de los lugares donde la democracia directa ha sido aplicada desde hace más de un siglo (particularmente en Suiza y algunos de los Estados Unidos de América, ver capítulo 5). Esto es ahora posible porque en los últimos años se ha desarrollado un gran volumen de investigación empírica en este área, cubriendo casi cualquier aspecto de la democracia directa.

a) incompetencia

Este argumento rechaza la democracia directa porque no se considera a los votantes competentes para formarse una opinión razonada. El argumento tiene una historia poco atractiva. Fue usado contra el sistema de sufragio universal, contra el voto femenino y contra el voto de la gente de color en Sudáfrica.

En 1893, el político católico belga De Neef se opuso al derecho de sufragio universal invocando el argumento de la incompetencia: «Aquellos que demandan el derecho de voto deben, por supuesto, demostrar que son competentes para ejercitar la función que solicitan. ¿Poseen aquellos desafortunados que no han sido capaces de adquirir una educación elemental, que han sido incapaces de alzarse por encima de los modos de vida más primitivos, el derecho de decidir cosas para otra gente, y votar sobre los más importantes asuntos del país? En realidad, el sufragio universal nos lleva al gobierno de los más astutos, porque aquellos que son incapaces de discriminar serán completamente dependientes de los más persuasivos» (Coenen y Lewin, 1997, p. 84). En 1919 su colega parlamentario, el socialista Hubin, usó el argumento de la incompetencia para oponerse al sufragio femenino. Lo que es más interesante, parece que Hubin aceptaba ahora que los hombres trabajadores habían adquirido la competencia necesaria: «el derecho a votar es un arma peligrosa. Nada es más valioso que este arma para una clase educada y organizada, conscientes de sus derechos y responsabilidades. ¿Pero van a garantizar este derecho a un género que no está preparado para hacer uso de él? (Coenen y Lewin, 1997, p. 95; es interesante recordar que tanto el derecho al voto femenino como el del sufragio universal habían sido incluidos en el programa de Gotha, redactado por los socialistas belgas en 1875).

En la práctica, cada vez que el grupo concernido ha obtenido el derecho de voto, el argumento se ha demostrado como completamente falso. Lo mismo aplica a la toma de decisiones por medio de la democracia directa: la práctica suiza demuestra que el argumento es también falso en este contexto. Suiza es claramente uno de los países mejor gobernados de Europa, con un pequeño poder ejecutivo, eficientes servicios públicos y una economía por encima de la media y que funciona correctamente.

El argumento falla por varios motivos: la moral es siempre la clave de una decisión política, y una decisión moral es siempre personal. Nadie puede tomar una decisión moral en el nombre de otra persona, y toda persona responsable es, por definición, capaz de tomar decisiones morales. «Los votantes

(...) no necesitan tener un conocimiento detallado de cada tema, sino de los principales cuestiones en juego. Estas cuestiones, sin embargo, no son de naturaleza técnica, sino que incluyen decisiones básicas (por ejemplo, juicios de valor) que un votante esta tan cualificado para tomar como un político (Frey, 1994, p. 156).

En este contexto, uno no puede olvidar cuán exigente es el modo actual de vida de la gente. Se asume (correctamente) que bajo circunstancias normales la gente depende exclusivamente de sí misma en una sociedad cambiante y altamente competitiva. A través de la escuela, del trabajo y de otros aspectos de su vida cotidiana, se encuentran continuamente, a pequeña escala, los mismo problemas que constituyen los temas del momento en la más amplia esfera política. Esto es perfectamente lógico, ya que, idealmente, la política versa sobre los problemas que la gente encuentra en su vida cotidiana.

A la hora de elegir, los ciudadanos usan «atajos informativos», como la opinión de conocidos o de «autoridades naturales» en las que confían: por ejemplo, las recomendaciones de voto de los partidos políticos u otras organizaciones públicas, la información proporcionada por los expertos o los medios de comunicación, etc. En Suiza, las recomendaciones de voto de numerosas organizaciones (partidos políticos, sindicatos, confesiones religiosas, asociaciones profesionales, grupos de presión, etc.) se incluyen en el folleto informativo repartido en cada referéndum. Incidentalmente, los parlamentarios hacen también uso de estos atajos: también toman decisiones sobre tal cantidad de regulaciones que frecuentemente no les es posible estudiar todas las fuentes de información por sí mismas. (Esto se muestra claramente en una encuesta que mostraba que los parlamentarios holandeses leían sólo una cuarta parte de los memorandos que se suponía debían leer – NRC Handelsblad, 28 de febrero de 1997). Lupia (1994) ha mostrado que el uso de «atajos informativos» por parte de los votantes en referendos apenas tiene efecto en su decisión final. En su análisis de las iniciativas ciudadanas en California desde 1990, aparecía sólo una diferencia del 3% en el comportamiento de voto de los ciudadanos bien informados, en comparación con aquellos que tomaban su decisión basándose en los «atajos informativos» ya mencionados.

Además, este argumento no puede ser usado de forma selectiva contra la democracia directa: en realidad se trata de un argumento contra la democracia en general. Si los ciudadanos no son capaces de tomar decisiones sobre asuntos específicos, difícilmente serán competentes para elegir representantes que puedan tomar buenas decisiones. Para elegir alguien capaz de tomar buenas decisiones, después de todo, uno debe ser capaz de distinguir entre buenas y malas decisiones, y además ser competente para juzgar la integridad moral e intelectual de los candidatos, y ser capaz de ver a través de las agendas ocultas de los partidos políticos. «No está claro por que a los ciudadanos se les confía la tarea de elegir entre partidos políticos en las elecciones, pero no entre las alternativas planteadas en un referéndum. La última elección parece, en todo caso, más compleja, ya que los electores deben hacerse una idea sobre las acciones de los políticos en el futuro» (Frey y Donet, 1994, Pág. 157).

El argumento de la incompetencia implica dos asunciones: que los representantes electos son realmente competentes, y que sus motivaciones se basan por completo en el interés común. «Los críticos de la legislación directa tienen frecuentemente una visión de los legisladores que raya en lo mítico: altamente inteligentes, extremadamente bien informados,

tan racionales como virtuosos y sabios; y tan competentes como presidentes de empresa o profesores universitarios. Esto mismos críticos tienden a ver a la gente como una «masa» que no merece confianza. Pero la gente, la llamada «masa», esta compuesta por las mismas personas que eligen a los legisladores. ¿Cómo es que pueden elegir entre buenos y malos candidatos, pero no pueden elegir entre buenas y malas leyes?» (Cronin, 1989, Pág. 87).

Finalmente, es un hecho que el «conocimiento social» de los ciudadanos aumenta como resultado de su participación en referéndum. Benz y Stutzer (2004) examinaron este argumento comparando Suiza y la Unión Europea, donde varios países celebraron referendos sobre la integración en Europa, y otros no. Durante el periodo examinado, siete países de la Unión Europea celebraron un referéndum sobre la integración europea (Dinamarca, Irlanda, Francia, Austria, Suiza, Finlandia y Noruega). Durante este periodo no se celebró ningún referéndum en los 8 países restantes (en aquel momento, la Unión Europea estaba compuesta por 15 países). Los habitantes de los países que celebraron referendos puntuaron considerablemente mejor ante 10 preguntas generales sobre la Unión Europea que los habitantes de países donde no se había celebrado ningún referéndum. El efecto era similar a la diferencia entre gente con un nivel de ingresos medio en comparación con los de nivel de ingresos bajo. En Suiza, Benz y Stutzer crearon un índice sobre el grado de democracia directa a nivel cantonal (que, como hemos mencionado, difiere considerablemente de un cantón a otro), y lo compararon con las respuestas de los ciudadanos suizos a tres preguntas sobre política general en Suiza. De nuevo, los suizos que vivían en cantones con mayor grado de democracia directa tenían un conocimiento significativamente superior que los que vivían en cantones con un sistema más representativo. El impacto de este factor era tan importante como la diferencia entre afiliados y no afiliados a partidos políticos, o la diferencia entre gente con ingresos mensuales de 5000 francos suizos en comparación con aquellos con ingresos de 9000 francos suizos.

b) Falta de sentido de la responsabilidad

De acuerdo con este argumento, la gente aprobará sobre todo propuestas que sirven a sus propios intereses, mostrando una falta de sentido de la responsabilidad con el resto de la comunidad o la sociedad, con consecuencias destructivas. Votarán, por ejemplo, a favor de la abolición de los impuestos y, a la vez, a favor de aumentar el gasto público.

En realidad, desde un punto de vista financiero, los ciudadanos son más responsables que los políticos. La importante deuda pública que existe en la mayoría de los países occidentales se ha acumulado en contra de los deseos de la gente. Encuestas realizadas sobre varias generaciones en Alemania y en los Estados Unidos muestran que una estable mayoría de dos tercios está a favor de un presupuesto gubernamental equilibrado en el corto plazo (Von Weizsäcker, 1992). Así la acumulación de la deuda es el resultado de una política contraria a los deseos de la mayoría. La mayoría de la gente es, a su vez, contraria a ser penalizada con las medidas que se requieren para reducir esa deuda (Blinder y Gagnell, 1988; Tabellini y Asesina, 1990).

Diversos estudios han mostrado que la acumulación de un déficit gubernamental está relacionada con la estructura de partidos políticos en el país, llegando a las siguientes observaciones empíricas:

- Cuanto mayor sea la polarización dentro de una coalición multi partidaria, mayor la tendencia a acumular deuda
- Cuanto más probable sea que el partido en el gobierno pierda las próximas elecciones, mayor será la tendencia a aumentar la deuda
- Cuanto más corta sea la duración media de los gobiernos, mayor será la deuda
- Cuantos más socios integren una coalición de gobierno, mayor será la deuda

(Roubini y Sachs, cuya investigación se centraba en países de la OCDE durante el periodo 1960-1985; otras referencias en Von Weizsäcker, 1992)

Estas observaciones demuestran que el pensamiento a corto plazo de la élite política juega un papel crucial en la acumulación de un déficit nacional: por así decirlo, la deuda se incurre para comprar votos, Von Weizsäcker (1992), por lo tanto, cree apropiada la celebración de un referéndum obligatorio para permitir que los gobiernos puedan incurrir un déficit presupuestario.

Como ya hemos visto en el capítulo 5, Feld y Matsusaka (2003) examinaron el comportamiento de los votantes en los referendos sobre gasto público celebrados en Suiza. En un importante número de cantones el gasto público está sujeto a la celebración de referéndum obligatorios. Cada gasto individual del sector público que esté por encima de una cierta cantidad (la media es de 2,5 millones de francos suizos) debe ser aprobada separadamente a través de un referéndum. Feld y Matsusaka hallaron que los cantones que cuentan con este tipo de referéndum obligatorio gastaban un 19% menos que el resto de cantones (las cantidades se refieren al periodo 1980-1998).

Matsusaka encontró el mismo efecto en los Estados Unidos, analizando sistemáticamente todos los datos disponibles para el siglo XX. Los estados con iniciativa popular gastaban un 4% menos que el resto de los estados. Además, parece que cuanto más fácil sea lanzar una iniciativa popular, mayor será el impacto de este factor sobre el gasto: en los estados con un porcentaje más bajo de firmas el gasto público era un 7% menor que en los estados sin iniciativa, mientras que el impacto en los estados que exigen un porcentaje más alto de firmas era prácticamente cero (Matsusaka, 2004).

La democracia directa también conduce a impuestos más bajos. Si la iniciativa popular está disponible en un estado, cada familia de cuatro miembros paga, como media, 534 dólares menos de impuestos, lo que corresponde aproximadamente a un 4% de los ingresos públicos. La diferencia es significativa, pero no dramática en términos absolutos, de manera que no puede decirse que el estado se haga ingobernable por este motivo (Matsusaka, 2004).

Feld y Kirchgässner (1999) revisaron el efecto de los referendos obligatorios en 131 de los mayores municipios suizos. Preferieron comparar municipios en vez de cantones, dado que los primeros tienen un margen de maniobra presupuestaria mayor que el de los cantones, donde este margen ya es considerable. Hallaron que la disponibilidad de referendos obligatorios sobre los presupuestos tenía un fuerte efecto a la hora de reducir déficit presupuestarios. Kiewit y Szakaly (1996) habían llegado previamente a las mismas conclusiones para los Estados Unidos.

Además, es claramente falso que si los ciudadanos pueden elegir en asuntos fiscales, optarán sistemáticamente por bajar los impuestos. Piper (2001) revisó todas las iniciativas popu-

lares relacionadas con los impuestos en los estados norteamericanos entre 1978 y 1999; en los Estados Unidos los referendos opcionales no juegan un papel fundamental. Hubo 130 iniciativas populares sobre impuestos, de las cuales 86 buscaban una reducción de impuestos, 27 un aumento y 17 se mantenían neutrales al respecto. De las iniciativas populares que buscaban bajar los impuestos, el 48% fueron aprobadas, es decir, menos de la mitad. De las iniciativas que buscaban aumentar los impuestos se aprobaron el 39%. La diferencia entre estos dos porcentajes es muy pequeña, y no están muy lejanos de la media de iniciativas aprobadas en los Estados Unidos, que es del 41%. En Suiza, los votantes también aprueban de forma regular subidas de impuestos. En 1993, un impuesto extra sobre la gasolina de 0,20 francos por litro (aproximadamente 0,14 euros) fue aprobado, tras otro incremento anterior en 1983 que también había sido aprobado en un referéndum. En 1984 se aprobaron a través de referéndum nuevos impuestos para el uso de autopistas y de camiones.

California es mencionada frecuentemente como ejemplo de lugar donde los ciudadanos han tomado decisiones financieras irresponsables a través de referéndum. Se ha dicho, por ejemplo, que las iniciativas populares han fijado una parte tan importante del presupuesto de California, y a la vez congelado la posibilidad de introducir nuevos impuestos, que como resultado los políticos no disponen de margen de maniobra. Matsusaka (2005) examinó este argumento y concluyó que, tras casi un siglo de democracia directa, el 68% del presupuesto californiano estaba dictado por completo por el sistema representativo, y que la posibilidad de introducir nuevos impuestos prácticamente no había sido restringida.

A pesar de la importante responsabilidad de los políticos por la pobre situación financiera de los estados occidentales, aún son capaces de darle la vuelta a la tortilla. El senador belga Hugo Vandenberghe defendió su oposición al referéndum con las siguientes palabras: «El pueblo no debe asumir ninguna responsabilidad por sus decisiones. Pueden decidir perfectamente bajar los impuestos y dos semanas más tarde aumentar las pensiones de la seguridad social» (De Standard, 19 de diciembre de 1992).

Lo cierto es exactamente lo contrario, por supuesto: al final será siempre la gente la que deba pagar la factura por un presupuesto deficitario, en la forma de mayores impuestos y peores servicios públicos. Los políticos individuales en los sistemas representativos, que son los únicos que pueden decidir sobre el nivel de impuestos y sobre la deuda nacional, nunca deben pagar personalmente las consecuencias de sus decisiones. Nunca han debido pagar ni un céntimo por gastos que los ciudadanos no habían pedido o que han producido un aumento de la deuda nacional. Una vez su mandato ha expirado – siendo posiblemente recompensados con una generosa pensión – simplemente pasa al siguiente puesto político.

De hecho, el senador Vanderberghe menciona un argumento clave a favor de la democracia directa: ya que la gente siempre debe asumir las consecuencias de las decisiones presupuestarias y fiscales, es perfectamente lógico que también sea la gente la que tenga la última palabra sobre estos asuntos.

c) Menazas a las minorías

De acuerdo con este argumento, la democracia directa se convertirá en un arma en manos de las mayorías para oprimir a las minorías y para establecer una dictadura.

Este es otro argumento contra la democracia en sí misma – o en realidad contra cualquier sistema político que permita la libertad de elección – y no contra la democracia directa. Un régimen parlamentario puede igualmente fallar en su obligación de proteger a las minorías, o establecer una dictadura. La toma del poder por los nazis en 1933 es un buen ejemplo de esto último. El parlamento alemán no sólo eligió a Hitler como canciller, sino que también le otorgó poderes ilimitados a través de la llamada «Ley Otorgante», incluso cuando los nazis representaban menos de la mitad del electorado en las últimas elecciones. Una forma de democracia directa limitada estaba disponible en ese momento en Alemania, pero fue el sistema representativo el que introdujo la dictadura (ver apartado 6-1).

En principio, la democracia directa proporciona en realidad más oportunidades a las minorías que los sistemas representativos. «En una democracia directa, cada asunto debe encontrar su propia mayoría. Cada vez hay asuntos diferentes en la agenda, y cada vez la coalición que constituye la mayoría se forma de manera diferente. Una vez serás parte de la mayoría y otra de la minoría. Y en una democracia directa las minorías tienen más oportunidades de incluir asuntos en la agenda política. En Suiza, si reúnen 100.000 firmas, se celebrará un referéndum sobre ese tema. Entonces sus oponentes tendrán que explicar qué tienen exactamente en contra de la propuesta. La democracia directa es algo más que una simple encuesta. Ofrece dinámicas a través de las cuales las minorías tienen la posibilidad de convertirse en mayorías. En un sistema puramente representativo, en cambio, los partidos políticos se oponen entre sí. «Si pertenecen a las filas de la oposición, de hecho no disponen de un derecho de voto efectivo, ya que los partidos que forman la coalición de gobierno tienen una mayoría permanente en el parlamento y, en principio, pueden obtener lo que deseen», dice Andi Gröss (2000), miembro del parlamento suizo.

No es extraño que, cuando se les pregunta, las minorías siempre se incluyen en la mayoría que está a favor de la democracia directa. Una encuesta Rasmussen de 1999 en Texas mostraba que el 72% de los negros y el 86% de los hispanos estaban a favor de la democracia directa, frente al 69% de los blancos. Encuestas realizadas por Field en tres años diferentes (1979, 1982, 1997) entre los habitantes de California, hallaron una mayoría consistente a favor de la democracia directa en todos los grupos étnicos. En 1997, el 76,9% de asiáticos, el 56,9% de negros, el 72,8% de hispanos y el 72,6% de los blancos consideraban el sistema de democracia directa en California como «una buena cosa», mientras que la proporción de los que lo consideraban «algo negativo» era más alto entre blancos (11,5%), y el más bajo entre los asiáticos (1,9%) (Matsusaka, 2004).

Estudios empíricos han demostrado que cuando se celebran referendos sobre los derechos de las minorías, los resultados son habitualmente favorables a estos derechos. Frey y Goette (1998) partieron de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Acuerdo Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales para examinar todos los referendos celebrados en Suiza sobre los derechos de las minorías desde 1970 a 1996 a nivel federal, en el cantón de Zurich y en el municipio de Zurich. En más de dos tercios de los casos (el 70%) el resultado fue a favor de los derechos de las minorías. A nivel federal, el apoyo fue incluso superior (80%). También mostraban que los referendos que amenazaban derechos de las minorías tenían mucha menos probabilidad de aprobarse que los referendos sobre otros asuntos.

De todas las iniciativas ciudadanas a nivel federal, son aprobadas como media el 10%: de 11 iniciativas ciudadanas que buscaban reducir los derechos de las minorías (entre 1866 y 1996), ninguno tuvo éxito. En contraste, las minorías son habitualmente exitosas en los referendos. De los 11 referendos obligatorios celebrados para apoyar los derechos de las minorías, el 73% fueron aprobados, cuando la media de aprobación de los referendos obligatorios en Suiza es del 50%.

El 24 de septiembre del 2000, el diario *Volkskrant*, probablemente el más influyente de Holanda, publicó un artículo crítico y tendencioso sobre un referéndum que iba a celebrarse al día siguiente en Suiza para aprobar una iniciativa ciudadana que buscaba limitar el número de extranjeros residentes en Suiza. El porcentaje de residentes extranjeros en Suiza ha sido siempre muy alto (por encima del 20%), debido tanto a su fuerte tradición humanitaria a la hora de aceptar refugiados políticos, como a su potente economía. El diario sugería que este tipo de propuesta era socialmente aceptable en la democracia directa Suiza, e infería que el referéndum suponía una violación de los derechos humanos. El diario olvidaba mencionar que los suizos habían votado en seis ocasiones anteriores, rechazando propuestas similares por amplias mayorías. Cuando el día siguiente la propuesta mencionada por el artículo del *Volkskrant* sufrió la misma suerte, el diario se mantuvo silencioso.

En los Estados Unidos, la investigadora social Gamble (1997) intentó probar que los referendos sobre derechos de las minorías ofrecían frecuentemente resultados negativos para estos derechos. Sus conclusiones, sin embargo, fueron fuertemente criticadas por varios colegas (como Donovan y Bowler (1998) y Matsusaka (2004)). Para empezar, Gamble no había examinado sistemáticamente una serie de referendos durante un periodo de tiempo determinado, sino que había basado sus conclusiones en artículos de los medios de comunicación y en otras fuentes subjetivas. Los datos sobre los que había basado su investigación no se había establecido de forma aleatoria. La distorsión es obvia en estos casos, ya que los medios de comunicación tienden a informar sobre asuntos sensacionalistas. En segundo lugar, Gamble no distinguió entre referendos en pequeños municipios y referendos a nivel estatal. Cuando Donovan y Bowler revisaron los datos estudiados por Gamble, apareció que el grado en el cual los derechos de las minorías eran violados dependía más del tamaño de la unidad política (pequeños municipios frente a grandes ciudades) que del hecho de que se utilizara el instrumento de la iniciativa popular. De hecho, si se consideraba el tamaño de la unidad política, no había diferencia entre las decisiones tomadas a través de la iniciativa de las tomadas por los representantes políticos. Finalmente, Gamble había caracterizado varias iniciativas como ejemplos de «tiranía de la mayoría» de forma arbitraria – incluyendo en este apartado propuestas como la de hacer del inglés el lenguaje oficial de California, o como hacer obligatorio para los convictos de crímenes sexuales un análisis sobre el SIDA. Depende claramente del propio punto de vista el considerar estas iniciativas como ejemplos de «tiranía de la mayoría».

Mientras tanto, ¿Cuál es la actitud de los representantes políticos a la hora de defender los derechos de las minorías? Cronin (1989) cita al historiador Commager, que había analizado la posición de los representantes políticos frente a los derechos de las minorías: «la lista de decisiones al respecto desilusionaría incluso al Jeffersoniano más convencido. Leyes de censura, leyes contra la teoría de la evolución, haciendo obligatorio el saludo a la bandera, prohibiendo las banderas rojas,

leyes anti-sindicalistas, anti-comunistas, anti-socialistas, anti-anarquistas, leyes contra la información sobre anticonceptivos – éstas y otras leyes vienen fácilmente a la memoria. El poder legislativo de Nueva York se purgó a sí mismo de socialistas, la de Massachusetts impuso juramento de lealtad a los maestros, el de Oregon prohibió las escuelas públicas y el de Nebraska prohibió la enseñanza del alemán en las escuelas públicas: el parlamento de Tennessee prohibió la enseñanza de la teoría de la evolución, el de Pensilvania hizo obligatorio el saludo a la bandera por parte de los escolares, el de Louisiana impuso un impuesto discriminatorio sobre la prensa diaria... la lista podría continuar de forma indefinida».

Un ejemplo muy mencionado del uso del referéndum como herramienta de discriminación es la tardía introducción del derecho de voto femenino en Suiza. Las mujeres obtuvieron el derecho de voto tan tarde como 1971 – a través de un referéndum en el cual sólo los hombres pudieron participar. En Bélgica, el voto femenino fue introducido en 1948. Esta diferencia de 23 años, sin embargo, no tiene tanto que ver con el hecho de que Suiza disponga de un sistema de democracia directa, sino sobre todo con el hecho de que Suiza permaneció fuera de la oleada de cambios provocados por la II guerra mundial (aunque se mantuviera completamente rodeada de países pertenecientes al Eje). El trauma de la guerra y la ocupación facilitó en gran manera la introducción de cambios en el sistema político. En Bélgica, por ejemplo, el voto femenino fue introducido tras la II guerra mundial, y el sufragio universal tras la I guerra mundial. Que el espíritu de los tiempos en los años sesenta era muy distinto al de los noventa se muestra claramente en la ley matrimonial, por ejemplo. Hasta 1976, las mujeres belgas debían prometer obediencia a sus maridos cuando se casaban. Sólo ese año el sistema representativo puro disponible en Bélgica ofreció iguales derechos a esposas y esposos.

En los Estados Unidos, la democracia directa se adelantó a la representativa en lo que respecta al voto femenino. Iniciativas ciudadanas consiguieron a principios del siglo XX el derecho de voto femenino en Colorado y Oregon. Arizona siguió de forma inmediata, y después Wyoming, donde un referéndum sobre su nueva constitución garantizó el derecho de voto a las mujeres. Todos estos éxitos para los derechos de las mujeres fueron precedidos por una serie de fracasos, no sólo en Oregon y Colorado, sino también en Missouri, Nebraska y Ohio. Las iniciativas populares se usaron a nivel estatal para forzar el tema del sufragio femenino, y sólo cuando esto había sucedido la Constitución federal de los Estados Unidos fue modificada en este sentido en 1920 (Cronin, 1989). Sin embargo, los oponentes de la democracia directa mencionan de forma rutinaria el caso del voto femenino en Suiza.

La pena de muerte es también mencionada con frecuencia. Se argumenta que la democracia directa llevaría a la introducción de la pena de muerte. Para comenzar, el razonamiento que lleva a esta conclusión no se sostiene. Se asume primero la inaceptabilidad de la pena de muerte, y después que la democracia directa conduciría inevitablemente a su introducción: por lo tanto, la democracia directa es también inaceptable. Además de los fallos lógicos de todo este razonamiento, es importante notar que es un argumento contra la democracia en general. La introducción de la pena de muerte es también posible en un sistema puramente representativo -- ¿vamos, por lo tanto, a abolir también las elecciones a representantes?

Además, los hechos cuentan una historia muy diferente. Hay dos estados en Europa donde los ciudadanos podrían

introducir la pena de muerte a través de una iniciativa popular: Suiza y Liechtenstein. Sin embargo, en estos países no está establecida la pena de muerte, ni nunca se ha intentado introducir a través de la democracia directa. Por el contrario, en Suiza la pena de muerte fue abolida por medio de un referéndum, primero en 1935 para tiempos de paz, y finalmente en 1992 también para tiempos de guerra. Una prohibición adicional de la pena de muerte en la Constitución Federal Suiza fue aprobada por referéndum en 1999.

En los Estados Unidos, aproximadamente la mitad de los estados mantienen la pena de muerte. Un estudio muy completo de este asunto realizado por Heussner en 1999 muestra un escenario bastante imparcial en relación con la democracia directa. La existencia de democracia directa en los distintos estados no parece influir sobre la existencia de la pena de muerte en estos. De los 24 estados con democracia directa, 19 tienen pena de muerte (79%); de los 27 sin democracia directa, 20 tienen pena de muerte (74%). Parece sin embargo, que ningún estado del norte y el este de los Estados Unidos, excepto Hawaii, tiene pena de muerte, y que todos los estados con pena de muerte se encuentran en el sur y el oeste de los Estados Unidos. Por tanto, parece más una diferencia de cultura política. Tanto la mayoría de los ciudadanos como de los políticos están a favor de la pena de muerte en los estados del sur y el oeste, y lo contrario ocurre en los estados del norte y este.

Es cierto que la pena de muerte ha sido introducida en varios estados a través de iniciativas populares, pero en muchos casos fue una respuesta de los ciudadanos ante la abolición de esta pena por los tribunales (debido a su incompatibilidad con la constitución o con otras leyes), y al mismo tiempo una mayoría de los representantes políticos estaban a favor de la pena de muerte. No hay por tanto disparidad entre el sistema representativo puro y la democracia directa a este respecto. En otros estados sin democracia directa existe la pena de muerte, debido a que los representantes políticos la apoyan. En el estado de Oregon la pena de muerte fue abolida a través de una iniciativa popular en 1919, y posteriormente reintroducida en 1920 a iniciativa del parlamento.

d) Influencia de demagogos y populistas

Como una extensión del argumento de que la democracia directa violaría los derechos de las minorías, también se sugiere frecuentemente que la democracia directa ofrecería una amplia plataforma a populistas y demagogos (ver el apartado 6-2 a este respecto).

En realidad, los demagogos tienen muchas más oportunidades en un sistema puramente representativo, en el cual un pequeño grupo de políticos dicta lo que ocurre y los ciudadanos son empujados a los márgenes del sistema. Ésto si que causa insatisfacción en los ciudadanos. La única forma en que pueden mostrar su insatisfacción es votando por políticos populistas que prometen limpiar el «caos» del país si obtienen suficientes votos en las elecciones. En una democracia directa los ciudadanos tienen muy poca necesidad de estos «líderes fuertes», ya que pueden proponer soluciones por sí mismos y buscar su implementación a través de la iniciativa y el referéndum. En Suiza, las personalidades políticas apenas juegan algún papel significativo en el país. Una democracia directa esá mucho más orientada a los asuntos específicos, mientras que una democracia representativa pura está más enfocada a las personas.

Es cierto que todo tipo de dictadores – Hitler, Franco, Saddam Hussein, Pinochet, etc. (así como bastantes gobiernos europeos que gustan ser llamados democráticos) – han usado plebiscitos. Los plebiscitos son votos populares organizados por una mayoría gobernante o por el jefe del estado, generalmente con la intención de crear una legitimación especial para sus planes. En general, los resultados de los plebiscitos no son vinculantes, las condiciones para su validez son ajustadas en cada caso por aquellos que los convocan, y muy a menudo todo tipo de asuntos diferentes son incluidos en una misma pregunta a la que sólo se puede responder «sí» o «no». Este fue el caso del referéndum sobre la OTAN en España, celebrado en 1987, donde en una misma pregunta los ciudadanos debían aprobar la entrada de España en la OTAN y el cierre de las bases militares norteamericanas en el país, entonces enormemente impopulares. Hay que decir, además, que aunque los ciudadanos aprobaron la propuesta gubernamental, sólo se cumplió la parte que se refería a la entrada en la OTAN, mientras que el cierre de las bases militares nunca se llegó a concretar. Otros ejemplos de cambio de las reglas del juego «sobre la marcha» lo ofrecen los referendos celebrados en el 2003 en Lituania o en 1997 en Hungría, sobre su integración en la Unión Europea y su entrada en la OTAN, respectivamente. En ambos casos el quórum mínimo de participación que hacía el resultado vinculante fue modificado con posterioridad a la celebración de la consulta.

Los plebiscitos, sin embargo, no tienen nada que ver con la democracia directa. En una democracia directa genuina los ciudadanos siempre pueden recoger firmas para forzar a la mayoría gobernante a convocar un referéndum. Y las condiciones son reguladas por ley y son las mismas para todos – políticos o no. Además, la democracia siempre implica la libertad de opinión, de asociación, de manifestación, etc. De forma que cualquiera pueda conducir una campaña pública, lo que no es posible en las dictaduras. Una mayoría gobernante no necesita convocar votos populares: ya tienen un mandato popular. La constitución suiza no permite los plebiscitos.

e) El poder del dinero

De acuerdo con este argumento, cualquiera que disponga del suficiente dinero puede lanzar una campaña masiva en los medios de información y usarla para controlar el debate público a través de sofisticadas técnicas de marketing. El antiguo alcalde de Ámsterdam, Schelto Patijn, lo expuso de esta manera: «¿Un referéndum contra la actual política sobre las drogas? Las mafias están ciertamente preparadas para invertir varios millones de florines en esa campaña. Compre 700 horas de televisión. Esa es la manera de comprar un referéndum» (De Telegraaf, 13 de enero de 1997).

No se puede discutir que en algunos lugares se gasta mucho dinero en la democracia directa. En 1998, una cantidad record de 400 millones de dólares se gastó en campañas de referéndum en los Estados Unidos. De esto, al menos 250 millones se gastaron en un sólo estado: California. En los Estados Unidos hay tanto campañas organizadas de forma muy profesional y con un uso extensivo de anuncios de televisión, como recogida de firmas remunerada económicamente.

En este caso, también, la democracia directa no puede ser comparada con una situación ideal inexistente e inalcanzable, sino con el sistema representativo puro que ya existe. Grupos económicamente muy poderosos también gastan grandes cantidades en las campañas electorales de los par-

tidos políticos y de los candidatos presidenciales, así como en influir en legisladores y altos funcionarios. Como indica el parlamentario suizo Andy Gröss (2000): «el poder del dinero en una democracia directa es básicamente siempre menor que en un sistema puramente representativo. En el último, los grupos con dinero necesitan influir sobre un número limitado de políticos. En una democracia directa tienen que influir sobre la totalidad de la población, y deben hacerlo además de forma pública».

En segundo lugar, el mero hecho de gastar mucho dinero no garantiza un resultado positivo. Algunos críticos, como el periodista David Broker (2000) mencionan, de forma anecdótica, ejemplos de campañas en las que grupos de interés con gran poder económico –empresas, etc. – han gastado grandes cantidades de dinero. Sin embargo, es necesario un estudio sistemático y riguroso que tenga en cuenta un número elevado de iniciativas populares para poder determinar el efecto real del dinero sobre estas campañas.

La científica social Elisabeth Gerber (1999) lo hizo. Analizó el dinero gastado en 168 iniciativas ciudadanas en 8 estados norteamericanos. En claro contraste con el argumento mencionado, los grupos de interés económicamente poderosos parecen tener relativamente poco éxito a la hora de conseguir la aprobación por referéndum de leyes que favorecen sus intereses. De todas aquellas iniciativas que estaban financiadas principalmente por los ciudadanos, el 50% fueron adoptadas. De las iniciativas que estaban principalmente financiadas por grupos de interés, sólo el 31% fueron adoptadas. Gerber identificó varios tipos de «grupos de interés», y la probabilidad de adopción de iniciativas populares disminuía en la misma medida que aumentaba el porcentaje de financiación por parte de intereses empresariales. Gerber halló que los asuntos promovidos por grupos de interés económicos eran simplemente menos populares, y era por tanto más difícil reclutar voluntarios para la campaña. Los grupos ciudadanos tenían menos dinero, pero podían encontrar voluntarios mucho más fácilmente, con lo que compensaban su desventaja económica.

Los científicos sociales Donovan, Bowler, McCuan y Fernandez (1998) hallaron que, mientras que el 40% de todas las iniciativas populares en California eran adoptadas tras un referéndum en el periodo entre 1986 y 1996, sólo el 14% de las iniciativas populares promovidas por grupos de interés empresariales fueron adoptadas. «Nuestros datos revelan que son las iniciativas más difíciles de vender en California, y que el dinero invertido por sus proponentes es en gran parte malgastado» otro estudio de la científica social Anne Campbell sobre iniciativas populares en Colorado mostró que durante el periodo comprendido entre 1966 y 1994 (casi tres décadas), sólo una iniciativa popular propuesta por un grupo de interés empresarial fue exitosa en las urnas (IRI, 2005). Como mencionamos en el capítulo 5, los grupos de interés empresariales han sido en realidad mucho más exitosos socavando las iniciativas populares de otros, a través del lanzamiento de contra-iniciativas.

Matsusaka subraya un punto clave en nuestro argumento: muchos críticos de la democracia directa mantienen la premisa tácita de que los ciudadanos pueden ser fácilmente persuadidos para votar en contra de sus convicciones y sus intereses. Pero de hecho esta premisa no es muy diferente de aquella en la que se apoya un sistema representativo puro: que los políticos saben mejor lo que es bueno para los ciudadanos que los mismos ciudadanos. Esta es una asunción peligrosa, porque abre la puerta a la dictadura.

Hay todavía otra manera de enfocar el problema del dinero y la democracia directa. Matsusaka comparó sistemáticamente los resultados de referendos en los Estados Unidos con los resultados de encuestas de opinión pública. Mientras que el lanzamiento de una campaña de referéndum puede significar un gasto de varios millones de dólares, una encuesta de opinión puede costar solo un par de miles de dólares. En este último caso, no hay ninguna distorsión posible por parte de los «intereses económicos». Matsusaka analizó una enorme cantidad de datos que cubrían todo el siglo XX. Su conclusión: «Para cualquier asunto que he podido examinar, las iniciativas populares dirigen el asunto en cuestión en la misma dirección que la apoyada por la mayoría de los encuestados. No he sido capaz de encontrar ninguna evidencia o ejemplo en el que la mayoría de los encuestados no desean los cambios propugnados por la iniciativa popular» (>matsusaka, 2004, pp. xi-xii)

Toda la información mencionada hasta ahora se refiere a los Estados Unidos. En Europa apenas se ha realizado algún estudio sobre el papel del dinero en la democracia directa ya que el dinero juega un papel menos relevante. En Suiza ha habido varios referendos en los cuales una cantidad relativamente elevada de dinero se ha gastado, pero el nivel no es comparable al de los Estados Unidos.

La experiencia nos muestra que hay dos elementos importantes a considerar en este asunto: las fuentes de financiación de los promotores de las campañas deben ser conocidos públicamente, y todas las partes implicadas deben tener oportunidades suficientes para que su opinión sea conocida por los ciudadanos. La importancia de la transparencia con respecto a las finanzas es ilustrada por innumerables ejemplos. Una iniciativa popular antinuclear en Montana en 1978 disponía de sólo 10.000 dólares para hacer campaña. Los oponentes de esta iniciativa gastaron 260.000 dólares. No obstante, la iniciativa popular obtuvo en referéndum un apoyo del 65%. A lo largo de la campaña, el hecho de que el dinero de los oponentes de la iniciativa proviniera principalmente de fuera de Montana, y sobre todo de la industria nuclear, fue mencionado insistentemente. Una iniciativa similar contra la energía nuclear tuvo lugar un poco después en Oregon en 1980. Aquí, de nuevo, los proponentes de la iniciativa obtuvieron una resonante victoria en el subsiguiente referéndum, ya que pudieron hacer llegar su mensaje a los ciudadanos. En este caso, y a pesar de los magros recursos económicos de los proponentes, el grupo pudo acceder a los medios de comunicación, la radio y la televisión (ver Cronin 1989). Es llamativo que las organizaciones con gran poder económico muestren muy poco entusiasmo por la democracia directa: «Grupos económicamente muy poderosos han mostrado gran resistencia a la introducción del referéndum en varios estados como Minnesota, New Jersey y Rhode Island. La AFL-CIO, grupos empresariales o cámaras de comercio han luchado activamente contra las iniciativas populares en los últimos años, frecuentemente con el argumento – bastante irónico – de que las iniciativas populares cuestan mucho dinero y que sólo los grupos de gran poder económico pueden hacer uso de ellas» (Cronin, 1989)

Está claro que el dinero siempre tiene un impacto sobre la toma de decisiones de la democracia directa. Pero este impacto es, cuanto menos, igualmente grave para la democracia representativa, y puede ser reducida igualando la financiación de las diferentes campañas. Por este motivo, progresistas californianos como Shultz no piden un retorno al sistema representativo puro, sino medidas específicas para disminuir el papel del dinero en las campañas. Frey

y Bohnet (1994) escriben: «No puede negarse que partidos o grupos de interés económicamente poderosos son más capaces de lanzar iniciativas y de producir propaganda que grupos con poca o ninguna capacidad organizativa. No tiene sentido, sin embargo, intentar conseguir una democracia totalmente igualitaria; siempre habrá diferencias entre individuos y organizaciones a la hora de influir en la dirección de la política. Es también cierto que los grupos ricos y bien organizados son más poderosos. La cuestión más importante no es, sin embargo, si hay tales diferencias, sino bajo que reglas son más beneficiados los más ricos y mejor organizados. Sin embargo, la actividad de lobby es más eficiente en tanto el sistema sea menos democrático. Incluso sin elecciones, por ejemplo en las dictaduras, los grupos de interés especial ejercen influencia sobre el poder. En la Unión Europea, los grupos de interés son capaces de ejercer más influencia que los países miembro por separado, porque la Unión Europea es menos democrática (Andersen y Elliansen, 1991). En Suiza, incluso cuando existe una coalición entre los grupos de interés y la élite política, parece que este «frente» no siempre alcanza sus objetivos, y ciertamente no en los asuntos más importantes.

El problema de la manipulación por parte de los medios de comunicación en la distribución de información no es un problema de la democracia directa; es un problema de la democracia como tal. Dos realidades colisionan entre sí en este contexto. Por un lado, los medios son principalmente privados, y por otro la diseminación de opiniones a través de los medios cae bajo el principio de la libertad de prensa. Esto restringe la libertad de expresión en dos direcciones. Los medios tienen la tendencia a defender los puntos de vista de sus propietarios, y los grupos o individuos ricos pueden dirigirse al público comprando publicidad en los medios. Por otro lado, las iniciativas ciudadanas con pocos fondos tienen poca oportunidad de que sus voces sean oídas.

Atacar la libertad de prensa no puede resolver este problema. Así, el estado constitucional debe organizar su propio foro, cuya función principal es servir de terreno de discusión y para facilitar la información a los ciudadanos. Tal foro debería crearse alrededor de las siguientes tres consideraciones:

1. no hay ninguna razón por la cual la radio y televisión pública, financiada a través de impuestos, debería ocuparse de la creación de «entretenimiento». El entretenimiento es una actividad prominentemente comercial, y puede ser llevado a cabo mejor por los medios privados. El estado constitucional no tiene más motivos para crear entretenimiento que el que tiene para hacer, por ejemplo, gafas de sol o comida de perro.

Las tareas del estado constitucional derivan de su objetivo de conseguir igualdad ante la ley y la protección de los derechos y libertades fundamentales. Desde esta perspectiva, es la obligación de los medios públicos asegurar el libre acceso a la información y a los productos culturales que los ciudadanos necesitan para tomar parte activa en la vida pública.

Esta obligación debe ser considerada en un sentido amplio: incluye acceso a las noticias de actualidad, a los eventos culturales relevantes que no son ofrecidos en los canales comerciales, y programas de análisis. Su misión clave, sin embargo, es apoyar el proceso de formación de opiniones democrático. Organizando debates imparciales y cuidadosamente preparados, en los cuales los promoto-

res y oponentes de una iniciativa reciben iguales oportunidades de hablar, el impacto de la diferencia económica de unos y otros en el proceso de formación de opiniones puede ser radicalmente reducido.

El estado debería tomar medidas que permitieran una cultura de formación de opiniones imparcial. El servicio de radiotelevisión pública puede jugar un papel clave en esto, suponiendo que permanece enteramente independiente de las fuerzas políticas y comerciales. Esta independencia debe ser claramente visible. Por esta razón es absolutamente necesario que la publicidad directa e indirecta se mantenga fuera de las emisiones públicas.

2. no debería haber intervención directa de los medios impresos. Mayer (1989, p. 118) cita la propuesta de la «Aktion Volksentscheid» (en Achberg, Alemania del sudoeste) para obligar a los medios de comunicación (radio, televisión y publicaciones con una circulación por encima de las cien mil copias) a publicar las iniciativas ciudadanas y a proporcionar oportunidades iguales de hablar a los promotores y a los oponentes. Esta iniciativa podría atentar contra la libertad de prensa. Los medios de comunicación deberían tener también oportunidad de expresar una preferencia a favor o contra una iniciativa. El estado puede, sin embargo, utilizar las grandes cantidades de dinero usadas actualmente para subsidiar a los medios públicos y la propaganda gubernamental para financiar espacio para publicidad electoral en los referendos y las elecciones. En esto que podríamos llamar «Espacio público de Información Democrática» en los periódicos, el principio del igual acceso a los medios de información debería estar garantizada para los proponentes y oponentes de una iniciativa dada. El diseño debería mostrar claramente que este «espacio público de información» es publicidad electoral. Cualquier confusión con elementos editoriales debería ser evitada.
3. algunas semanas antes del referéndum, todo votante debería recibir un folleto informativo en el cual la esencia de la propuesta es explicada, los promotores y oponentes citan brevemente sus argumentos, y los partidos políticos, sindicatos, cuerpos profesionales, grupos de interés especial, etc. anuncian su recomendación de voto. Este tipo de folleto ha sido un estándar durante largo tiempo en Suiza y varios estados de los EE.UU.

Además de estas medidas positivas, algunas medidas negativas son también necesarias. El gasto en las campañas electorales debe ser limitado, no sólo en elecciones de representantes, sino también en referendos. Los presupuestos de promotores y oponentes de la iniciativa ciudadana deben ser públicos. (En la sección del capítulo 5 sobre California, hemos explicado por qué algunos jueces de los EE.UU. han dictaminado que el gasto ilimitado en los referendos está protegido por el principio de libertad de expresión, mientras que aceptan restricciones en el gasto electoral para elecciones a representantes, debido al peligro de corrupción. En Europa, sin embargo, este asunto es visto de forma diferente). Tanto los nombres de los principales donantes de la campaña como la cantidad de dinero disponible debe ser público, lo que ya ocurre en varios estados norteamericanos, incluyendo California. Es también posible garantizar un nivel mínimo de financiación. Una iniciativa ciudadana que ha recogido el número suficiente de firmas para un referéndum ha probado, en cualquier caso, que está tratando sobre un asunto relevante socialmente. Esto puede ser recompensado por

porcionando al comité promotor de la iniciativa con un nivel básico de financiación, de forma que las iniciativas con muy poco apoyo financiero también tienen una oportunidad para ser oídas. El mismo principio aplica en muchos estados europeos para los partidos políticos, que normalmente reciben fondos del gobierno basado en su nivel de afiliación o en el número de representantes en el parlamento. No hay ninguna razón para dar fondos gubernamentales a los partidos políticos, pero no a los comités ciudadanos que han conseguido alcanzar el número de firmas requerido para un referéndum. Después de todo, ambos han mostrado que disfrutaban de un cierto nivel de apoyo público.

Estas medidas deberían crear un espacio para la formación imparcial de opiniones. El hecho de que una democracia tenga éxito o falle depende en gran parte de la cualidad de su libertad de debate público. Normalmente no es la obligación del estado el proporcionar activamente los medios de debate a los ciudadanos. Los ciudadanos deberían tener absoluta libertad para formar foros especiales para debatir y formar opiniones, y estos foros deberían ser libremente regulados por sus fundadores. Dicho de otra forma, es lo mismo que el debate democrático que precede la toma de decisiones legislativas. En este contexto, además de los foros privados, un foro especial debería ser creado por el estado constitucional que esté disponible para todos los ciudadanos, y donde éstos puedan ser oídos de forma igualitaria, independientemente de sus recursos financieros.

f) Imposibilidad de refinar y cualificar los asuntos

de acuerdo con este argumento, los referendos deberían ser rechazados debido a que son demasiado «crudos» y simplistas, ofreciendo sólo las opciones de «sí» o «no». Este argumento fue usado, por ejemplo, por el anterior primer ministro belga Dehaene («Conozco pocos problemas que puedan ser solucionados con un sí o un no») en una entrevista en el canal belga RTBF, el 4 de octubre de 1992.

Sin embargo, desde el punto de vista de los ciudadanos, una democracia directa proporciona una mayor posibilidad de sutileza y discriminación de un sistema representativo puro. En el último, los votantes sólo pueden elegir entre un número limitado de «paquetes de opiniones políticas» (generalmente no más de 10): los programas de los partidos. En la práctica, estos programas nunca coinciden en su totalidad con las elecciones que harían los votantes por sí mismos si tuvieran que decidir sobre estos asuntos.

Una reciente encuesta Gallup mostró cuán serio es este problema. La encuesta preguntó a mil votantes americanos sobre veinte asuntos políticos de actualidad. Parecía que la mayoría de las preferencias de la gente mostraban una mezcla de puntos de vista «conservadores» y «progresistas». Esta mezcla no estaba reflejada en ningún programa electoral de partido. Por ejemplo, los americanos generalmente apoyan un sueldo mínimo por encima del actual (82%), el registro obligatorio de armas de fuego (72%), y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba (56%). Estos son opiniones «progresistas». Pero el tratamiento racial preferencial en las escuelas y los negocios (la así llamada «discriminación positiva») es rechazada por el 85% de la gente, el 78% quiere una reducción general de los impuestos y el 69% quiere que sean legalizadas las oraciones religiosas en las escuelas públicas. Esto son típicamente objetivos conservadores. Hay

también propuestas que pueden encontrar apoyo mayoritario entre el público general, y muy poca simpatía entre la clase política. Gallup encontró que el 56% de la gente estaba a favor de la introducción de «vales escolares», es decir, que las familias recibían el dinero para financiar la educación de sus hijos como ellos prefieran, en vez de la financiación pública de la educación. Esta libertad educacional no es popular entre los políticos, que consideran que la educación es una de los medios más importantes para influir sobre la sociedad.

Supongamos que un ciudadano apoya los puntos de vista mencionados anteriormente. No hay posibilidad de que pueda encontrar un partido que exprese esta combinación de opiniones. E incluso si existiera este partido, puede acabar en la oposición, o si forma parte del gobierno, puede abandonar este punto de vista a cambio del apoyo del resto de partidos de la coalición a otras propuestas, incluso si en todo momento una mayoría de los votantes apoya estos puntos de vista. En la mayoría de las «democracias» europeas, las opiniones de la gente apenas tienen impacto sobre las decisiones políticas. Estos sólo pueden mostrar su apoyo de forma cruda a un partido u otro: socialista, liberal o conservador. No se les permite una toma de decisiones normal para seres racionales. En este contexto, son completamente absurdos los argumentos de los representantes cuando acusan a la democracia directa de falta de sutileza y refinamiento en la toma de decisiones.

Es cierto que en la mayoría de los referendos (no en todos, como veremos más adelante) es posible elegir sólo a favor o en contra de una propuesta dada. Pero cualquier decisión parlamentaria es tomada también porque los miembros del parlamento votan a favor o en contra de una propuesta. Sin embargo, lo que los críticos quieren expresar es que el proceso de formación de opiniones en un sistema de democracia directa finaliza más rápidamente que en un sistema parlamentario. En principio, esta es una objeción realista. En los referendos tradicionales, los promotores de la iniciativa hacen una propuesta elaborada sobre un asunto dado, alrededor de la cual comienza el debate público; pero los votantes no pueden cambiar esa propuesta, sólo aceptarla o rechazarla. En el parlamento, los representantes pueden proponer modificaciones, en muchos casos justo hasta antes de que la propuesta sea votada. (Esto no es así en todos los casos: por ejemplo, en los tratados internacionales, incluyendo los de la Unión Europea, los parlamentos no pueden hacer ninguna modificación, sino sólo votar a favor o en contra)

Para ser más exactos, debemos mencionar que la fase de formación de opiniones en una iniciativa ciudadana ocurre a menudo antes del lanzamiento público de la iniciativa. En muchas áreas, una iniciativa ciudadana sólo tiene oportunidades de tener éxito si es apoyada por una coalición amplia de organizaciones. Como resultado de esto, la propuesta ya es resultado de un proceso de discusión y consulta entre los socios de tal coalición. Las propuestas extremas sin un apoyo público amplio casi nunca tienen éxito. Por otro lado, la fase de formación de opiniones en la práctica parlamentaria actual es a menudo seriamente corrompida por la disciplina de partido, y por la negociación entre partidos. En general, son los líderes de los partidos políticos los que dictan lo que debe votar un partido o facción, y esto está basado frecuentemente en las negociaciones entre las élites de los distintos partidos. Si los parlamentarios votaran honestamente siguiendo su conciencia, la línea divisoria entre promotores y oponentes de una iniciativa no coincidiría casi nunca con la línea divisoria entre partidos en el parlamento, como es el caso habitualmente.

Además, es posible diseñar sistemas de referendos donde exista posibilidad de ajustar la propuesta a ser votada entre múltiples opciones. De hecho, hay una experiencia creciente sobre este tipo de referendos. Una posibilidad, usada en algunos estados alemanes, es el enlace entre el derecho de petición y el de referéndum. Si un grupo de ciudadanos quiere lanzar una propuesta legislativa, puede primero enviar la propuesta como una petición al parlamento, con un número relativamente bajo de firmas (por ejemplo el 0,2% del electorado). El cuerpo representativo debe o aceptar la propuesta o rechazarla, razonando este rechazo. Si esta última opción es la elegida por los representantes, la iniciativa puede continuar, tanto con la propuesta inicial como con una propuesta modificada para tener en cuenta la opinión de los representantes. Esta propuesta final sería sometida a referéndum si se consiguen recoger un porcentaje mayor de firmas (por ejemplo, el 2%). Esta combinación del derecho de petición y el referéndum es defendida en California por la Liga Americana de Mujeres Votantes, y en Alemania por Mehr Demokratie (ver el apartado dedicado a Bavaria en el capítulo 5).

Adicionalmente, dos opciones más pueden ser incluidas:

1. si el parlamento no aprueba la propuesta ciudadana, puede formular una propuesta alternativa. Este sistema existe, por ejemplo, a nivel nacional en Suiza y a nivel estatal en Bavaria. Los votantes tienen tres opciones: elegir la propuesta de la iniciativa ciudadana, elegir la contrapropuesta parlamentaria o rechazar las dos propuestas (es decir, optar por el mantenimiento de la situación actual)
2. Los promotores de la iniciativa ciudadana pueden incluso retirar su propia propuesta a favor de la contrapropuesta parlamentaria. Esta estrategia puede ser útil para los promotores de la iniciativa si la contrapropuesta parlamentaria contiene muchos elementos de su propuesta inicial, y el retener ambas propuestas tiene el riesgo de que ambas sean rechazadas, y la mayoría de los votantes apoyen mantener la situación actual. Esto sucedió, por ejemplo, con la iniciativa popular en Suiza «Agricultores y consumidores a favor de una agricultura ecológica». Esta iniciativa popular buscaba garantizar subsidios agrícolas sólo a aquellos agricultores que se adhieran a estándares ecológicos estrictos. El parlamento formuló una contrapropuesta que mantenía lo esencial de la propuesta ciudadana. Los promotores de la iniciativa retiraron su propia propuesta y, el 9 de junio de 1996, la contrapropuesta parlamentaria fue aprobada por el 77,6% de los votos.

La integración del derecho de petición y la iniciativa ciudadana, posiblemente suplementada con las dos medidas mencionadas más arriba, permiten al parlamento hacer propuestas a su vez. La productividad democrática del parlamento mejoraría considerablemente por este trabajo de equipo con las iniciativas legislativas ciudadanas. El derecho de petición, a veces llamado (erróneamente) iniciativa ciudadana, que existe en muchos países europeos, como en España, no tiene ningún sentido. Los miembros del parlamento no están obligados a hacer nada con la propuesta popular, y los promotores de la iniciativa no tienen ninguna forma de respuesta si el parlamento rechaza o ignora la propuesta. Pero como preludeo de una auténtica iniciativa ciudadana, el derecho de petición tiene indudablemente una gran importancia. Proporciona a la iniciativa popular la oportunidad de refinar su propuesta con contribuciones del parlamento, y crea un enlace especial entre las iniciativas populares y el parlamento, lo que a su vez refuerza la legitimación de éste.

Una posibilidad adicional, también propuesta por la «Liga de Mujeres Votantes» de California, es mantener debates sobre la iniciativa ciudadana. Cuando comienza el proceso de la iniciativa, y sólo un pequeño número de firmas han sido recogidas, se mantienen debates dentro de una estructura legal definida, que pueden llevar a reconsiderar y refinar la propuesta inicial.

En Suiza, además, se han realizado varios interesantes experimentos a nivel cantonal con votos populares de múltiple elección. El cantón de Berna ha jugado un rol pionero en este área; por ejemplo, los votantes fueron capaces de elegir entre cinco diferentes propuestas para la reorganización del sistema hospitalario del cantón (Beedham, 1996). También en Berna se han realizado experimentos con un sistema en el cual los votantes no estaban limitados a un «sí» o un «no» sobre una propuesta legislativa, sino que podían también proponer modificaciones a esta propuesta. Es demasiado pronto para ser capaz de llegar a conclusiones sobre este sistema. Hay otras posibilidades que no han sido todavía probadas en ningún sitio. Por ejemplo, Benjamin Barber (1984) ha sugerido permitir el voto en una escala que vaya desde un «enfático sí» a un «enfático no».

A veces los oponentes de la democracia directa formulan esta objeción de otra manera. Argumentan que en los referendos los ciudadanos permiten que todo tipo de temas ajenos a lo que se va a votar influya en el sentido de su voto, lo que en el mundo anglosajón se conoce como «linking». «El referéndum es un instrumento para movilizar la falta de satisfacción general con el gobierno. La expansión de la Unión Europea será relacionada con asuntos en sí no tienen nada que ver con la expansión», explicó el anterior comisionado de la UE Frits Bolkestein, por ejemplo, sobre un posible referéndum en Holanda sobre la expansión de la Unión Europea (NRC Handelsblad, 9 de septiembre del 2000). Sin embargo, este fenómeno se da principalmente en el sistema representativo. En las elecciones, después de todo, todo tipo de temas son mezclados entre sí dentro de los programas electorales de los partidos. Además, a lo que se refería Bolkestein no era a las iniciativas ciudadanas, que no están aun permitidas en Holanda, sino a un plebiscito convocado por el gobierno. En esta situación, es más que probable que todo tipo de asuntos influyan en el debate público previo al plebiscito. Después de todo, como los ciudadanos no pueden iniciar referendos, deberán esperar la siguiente oportunidad de que su voz sea oída, que es en las siguientes elecciones. Para ese momento, la falta de satisfacción con las políticas del gobierno ha tenido tiempo de crecer y está esperando una oportunidad de descargarse en algo. Sin embargo, en este libro no se mantiene ninguna simpatía con los plebiscitos, sino por los referéndum iniciados por los ciudadanos. El fenómeno del «linking» es desconocido en la democracia directa suiza, por la simple razón de que los ciudadanos pueden decidir sobre cualquier tema cuando ellos quieran.

En resumen, si los políticos están preocupados con el fenómeno del «linking» en los votos populares, deben permitir más democracia directa.

g) Conflictos con la democracia representativa

Este argumento gira alrededor de la idea de que la autoridad del parlamento es socavada por los referendos, y en otros casos se formula como que los referendos amenazan la primacía de la política.

Este argumento se basa en la falacia de que identifica «democracia representativa» con la esencia de la democracia. Los referendos, por tanto, amenazarían la «democracia». En realidad la representación no es la esencia de la democracia, sino la soberanía popular. No sólo dictadores como Hitler o Stalin se han mostrado a sí mismos como representantes del pueblo, sino también varios reyes absolutistas a lo largo de la historia. Hemos mostrado en el capítulo 2 que un sistema representativo puro es una interpretación correcta de la democracia sólo cuando se cumple una circunstancia específica: que los ciudadanos están de acuerdo con este sistema. Sin embargo, las encuestas indican de forma uniforme que esto no ha sido nunca el caso desde los años setenta en la mayoría de los países de Europa, donde la mayoría esté a favor de la introducción de instrumentos de democracia directa.

En otras palabras, el argumento de que la autoridad parlamentaria es socavada por los referendos no es relevante. El parlamento no es una meta en sí mismo - el parlamento existe para la democracia, no la democracia para el parlamento. No podemos, por tanto, pedir a la democracia que se limite por respeto al parlamento.

En cierto sentido, sin embargo, si se introducen elementos de democracia directa el valor del parlamento es fortalecido, ya que los ciudadanos estarían implícitamente invitados a demostrar su confianza y acuerdo con cada decisión de este parlamento. Si los ciudadanos no inician una iniciativa después de que el parlamento aprueba una ley específica, siempre podrá ser interpretado como una moción de confianza implícita. En el sistema representativo puro, la gente no puede llevar la contraria al parlamento; en consecuencia no pueden expresar su confianza en las decisiones parlamentarias, ni siquiera de forma implícita. Como mucho, pueden permanecer en su casa durante las elecciones, pero la abstención puede ser interpretada de muchas maneras diferentes.

Aquellos que dicen que los referendos dañan la credibilidad pública del parlamento deben darse cuenta de que la gente hace mucho que perdió su fe en él. En el 2002, Gallup realizó una gran encuesta en la cual 36.000 personas de 47 países fueron preguntadas sobre su nivel de confianza sobre 17 instituciones. Esta lista incluía el ejército, el gobierno, el sistema educativo, los medios de comunicación, los sindicatos, el FMI, las multinacionales, etc. en el ranking de la confianza, los parlamentos se encontraban al final. El 51% de los preguntados tenían poca o ninguna confianza en su parlamento, y sólo el 36% tenían un nivel moderado o alto de confianza. El parlamento puntuó particularmente bajo en los países europeos. Dos tercios de la gente preguntada pensaban que su país no estaba siendo gobernado de acuerdo con la voluntad de la mayoría.

Algunos oponentes de los referendos formulan este argumento de otra forma: que la primacía de la política es socavada por los referendos. Su premisa tácita es aparentemente que «política» es lo mismo que «parlamento». Sin embargo, en el caso ideal, «política» es el foro en el que participan todos los ciudadanos. De forma que la democracia directa no sólo no socava la política, sino que la fortalece.

Además, el impacto de la democracia directa sobre las decisiones políticas no debe ser sobreestimado. En 1996, un año record para la democracia directa en los EE.UU., un total de 102 iniciativas ciudadanas fueron votadas en los estados norteamericanos, mientras que el mismo año los legisladores electos adoptaron más de 17.000 leyes en esos mismos esta-

dos (Waters, 2002). La mitad de los estados norteamericanos disfrutaban derechos de democracia directa bastante extensivos y frecuentemente usados, de forma que tenemos que asumir que incluso en uno de estos estados con un relativamente alto nivel de democracia directa, más del 99,9% de las leyes son todavía adoptadas por los políticos electos. En este contexto, es absurdo hablar de disrupción del sistema legislativo por la democracia directa. A lo que estos críticos se están refiriendo probablemente es al efecto indirecto de los referendos: los políticos no pueden forzar legislación para la cual no hay apoyo entre los ciudadanos. Deben tener en cuenta las opiniones entre los varios grupos de la población, y crear apoyo para sus propuestas antes de aprobarlas en el parlamento. Pero, ¿quién podría objetar a esto?

h) Sobrecarga de los ciudadanos y fatiga de los votantes

De acuerdo a este argumento, los referendos piden demasiado de los votantes, que por tanto se sienten menos inclinados a votar. Como resultado, la representación popular se ve debilitada, ya que normalmente son los votantes con más bajo nivel económico los que primero se refugian en la abstención.

En Suiza, la participación en elecciones parlamentarias ha girado durante décadas alrededor del 40% (la participación en referendos giró alrededor del 50%); este porcentaje es menor que la participación en Alemania (aproximadamente el 80%), o las elecciones presidenciales en Francia (del 70 al 80%) o en los EE.UU. (50 al 60%).

La baja participación es atribuida a menudo a la fatiga de los votantes por la frecuencia de los referendos. Si ésto fuera cierto, podría ser corregido aumentando el número de firmas necesarias para convocar un referéndum, que en Suiza es especialmente baja. Esto haría más difícil que pequeños grupos pudieran lanzar iniciativas de convocatoria de referendos sobre asuntos que no son importantes para la mayoría de la gente.

Pero deberíamos ser cuidadosos antes de llegar a conclusiones definitivas. En una democracia representativa pura, los ciudadanos no tienen virtualmente ninguna oportunidad para influir en las decisiones políticas, aparte las elecciones. Esta única oportunidad se produce cada cierto número de años, que la mayoría espera con impaciencia. En un sistema representativo puro, después de todo, hay una frustrante falta de oportunidades de que la voz de los ciudadanos sea oída. En un sistema de democracia directa, en cambio, los ciudadanos tienen más libertad para elegir entre tomar parte en la toma de decisiones de forma directa o ceder esa responsabilidad a sus representantes.

No conocemos, en todo caso, ninguna encuesta en la que la gente esté a favor de menos referendos. Por el contrario, una gran mayoría de los ciudadanos que nunca votan están a favor de la democracia directa (Möckli, 1994).

Los niveles altos de participación en los referendos y las elecciones son siempre deseables, por supuesto, pero una participación del 10 o el 20% en un referéndum no es necesariamente un problema. El principio del mandato juega el mismo papel esencial en la toma de decisiones de una democracia directa que en las elecciones parlamentarias (como se discute en el capítulo 2). En el primer caso, los ciudadanos que no votan ceden su mandato a los que votan, que son sólo el 10%. En

el segundo caso, todos los ciudadanos que no son parlamentarios ceden su mandato a los parlamentarios, que no llegan al 0,001%. Por otro lado, el mandato dado por los no votantes a los votantes en un referéndum es mucho más restringido que en una elección, porque sólo hay una decisión específica en la agenda, y no una serie potencialmente infinita de decisiones sobre todo tipo de asuntos. Que el concepto del mandato no es teoría pura, sino que es intuitivamente reconocido por la mayoría de la gente, se demuestra con el hecho, que hemos mencionado, de que la mayoría de los abstencionistas habituales están, en cualquier caso, a favor de la democracia directa. En una democracia genuina, cualquier ciudadano debe tener la libertad en cualquier elección de decidir si quiere dar un mandato a otros ciudadanos para que voten por él, o quiere ejercer su derecho de decisión de forma directa. Pero la ausencia de elecciones (la dictadura abierta) o el voto obligatorio quita a los ciudadanos su derecho a elegir por sí mismos.

El científico social Kriesi ha mostrado que el conocimiento sobre el tema sobre el que se va a votar, junto con un interés general en la política, son los factores más importantes para la participación en los referendos en Suiza. El nivel de educación, ingresos y clase social tenían sólo un efecto menor en la participación en los referendos. La participación también parece aumentar con la edad hasta cierto punto, a partir del cual disminuye de nuevo. Aquellos que decían estar «completamente al tanto» del asunto sometido a referéndum participaron cuatro veces más frecuentemente que la gente que «no estaba al tanto» del asunto. La disparidad era similar cuando el nivel de interés en política era la variable principal considerada (Kriesi, 2005). En resumen, la razón más importante para no participar es que los ciudadanos creen que no tienen suficiente conocimiento sobre el asunto sometido a votación.

i) La redacción de la pregunta puede ser manipulada

De acuerdo con esta objeción, la pregunta sometida a referéndum puede ser redactada de forma que engañe a los votantes. Como resultado, los ciudadanos pueden acabar votando contra sus propias convicciones. El profesor Jan Gijseels (De Standaard, 5 de noviembre de 1992) expuso este argumento así: «no hay referéndum que no sea discutido debido a como ha sido redactada la pregunta»

De hecho, la redacción de la pregunta es principalmente un problema en los plebiscitos, no en la democracia directa. Los plebiscitos son votos no vinculantes formulados por los políticos gobernantes, que frecuentemente incluyen diferentes asuntos en una misma cuestión. Un buen ejemplo, como habíamos mencionado anteriormente, es el referéndum español de 1987 sobre la OTAN.

En una democracia directa genuina, los políticos no pueden cambiar de forma indiscriminada la redacción de la pregunta o las reglas del referéndum para su propio beneficio. La ley estipula las condiciones para el ejercicio de la democracia directa, y éstas son las mismas para todos los ciudadanos, sean representantes políticos o no. Además, la democracia directa es difícilmente reconciliable con los plebiscitos convocados por una mayoría gobernante; por un lado, los plebiscitos normalmente conducen a situaciones de abuso político; por otro lado, son innecesarios, porque el gobierno ya tiene un mandato para tomar decisiones. En Suiza, la pregunta sometida a referéndum debe ser redactada de forma simple, objetiva y neutral. En el caso de las iniciativas ciudadanas se estable-

ce que deben tratar exclusivamente de un tema. Debido a que en Suiza el título de la iniciativa ciudadana es parte de la pregunta sometida a referéndum, el Ministerio de Asuntos Generales puede rechazar una iniciativa ciudadana si tiene un título ambiguo o poco claro.

Los ejemplos de conflicto en este tema son extremadamente raros. No es sólo una cuestión de regulación legislativa, sino de cultura democrática. Debido a que los referendos y las iniciativas ciudadanas están al orden del día en Suiza, California, Oregon, Bavaria, etc., representan situaciones habituales para los políticos y los funcionarios, que están acostumbrados a tratar con ellas de forma transparente y cercana a los ciudadanos, de la misma forma que las elecciones ordinarias son conducidas en los estados europeos que tienen larga experiencia en su celebración. Es casi inimaginable que un partido político gobernante en, por ejemplo, España, usara su posición para manipular las elecciones modificando las reglas. Algún día, será de la misma forma inimaginable que los partidos políticos abusen del proceso de toma directa de decisiones de la misma forma que se abusó en el referéndum de 1987.

Pueden surgir dificultades en la redacción de la pregunta, especialmente en situaciones donde la gente debe votar «sí» si esta «contra» un asunto, o viceversa. Por ejemplo, éste fue el caso con el primer referéndum celebrado en Italia: en 1974, los oponentes del divorcio debían votar «sí» (Budge, 1996). El referéndum celebrado en la ciudad de Belfort, en Gent (1997) es otro ejemplo: el consejo municipal había redactado la pregunta de tal forma que los oponentes a un aparcamiento público en Belfort debían votar «sí». Los promotores del referéndum protestaron al respecto. Finalmente sus miedos se mostraron infundados: los votantes sabían realmente como emitir sus votos. Parece no haber ningún ejemplo de referéndum donde la opinión de la mayoría no triunfara debido a que los votantes habían malentendido la pregunta.

j) Conservadurismo o progresismo excesivos

De acuerdo con algunas personas, el sistema de referéndum asegura que las innovaciones más esenciales sean bloqueadas, ya que la gente en general tiende a intentar preservar el estatus quo. Otros dicen exactamente lo contrario: que activistas radicales pueden usar los referendos para tomar el poder en una democracia, ya que la «mayoría silenciosa» no va a votar normalmente.

Sin embargo, la significación exacta de la palabra «innovación», y qué puntos de vista pueden ser etiquetados como «conservadores» o «progresistas», es un juicio de valor político que no debería dejarse en manos de los tecnócratas. Los partidos ecologistas en Alemania, Holanda o España, por ejemplo, están a favor de una mayor integración europea basados en lo que consideran razones «progresistas». En cambio, sus partidos hermanos en los países escandinavos o en el Reino Unido, por motivos también «progresistas», integran las filas de los euro-escépticos. Si los partidos «progresistas» tratan de oponerse a la reducción de los beneficios de la seguridad social -- considerada como una «modernización necesaria» por los «conservadores» -- ¿se trata de una respuesta «progresista» o «conservadora»?

Si examinamos el comportamiento de los políticos, sin embargo, es también cierto que en algunos casos se resisten de forma obstinada a la modernización. La democracia directa

es en si misma un ejemplo. Una gran mayoría de la población apoya su introducción, pero los políticos lo bloquean porque tienen interés en preservar el status quo.

Una democracia integral tiene instrumentos tanto para frenar a los representantes que van demasiado deprisa (el referéndum opcional y el obligatorio) como para apretar el acelerador en reformas consideradas necesarias por la mayoría pero bloqueadas por los representantes (la iniciativa popular). Ocasionalmente, los oponentes de los referendos son forzados -- debido, por ejemplo, a tener que integrarse en una coalición gobernante más amplia -- a incluir alguna forma de democracia directa -- normalmente limitada al relativamente inocente referéndum opcional, donde la gente puede sólo decir «no» a leyes ya aprobadas por los representantes.

Una mirada a la práctica de los referendos en Suiza o los EE.UU. muestra que los grupos conservadores y progresistas han tenido un éxito o fracaso similar en el uso de los referendos. Por muchas décadas, en Suiza la iniciativa popular fue principalmente utilizada por grupos progresistas, y el referéndum por grupos conservadores. Sin embargo, esta distinción ha sido menos marcada en años recientes. Los grupos progresistas consiguieron implementar iniciativas como el suministro de heroína a adictos, la protección de los empleados de los efectos de una economía de 24 horas, la adhesión a la ONU, el apoyo para una agricultura respetuosa del medio ambiente, la obligatoriedad de que el transporte trans-alpino se haga por ferrocarril, la inclusión de un artículo antirracista en la Constitución, un aumento del impuesto sobre el petróleo, convertir la violación dentro del matrimonio en una ofensa criminal, restricciones a la modificación genética de los organismos, la creación de un servicio civil alternativo al servicio militar obligatorio, una moratoria sobre la construcción de centrales nucleares, varios impuestos sobre el uso de coches y camiones y la abolición de la pena de muerte en tiempo de guerra. Los conservadores, en cambio, obtuvieron aprobación para medidas que incluyen la cadena perpetua para criminales sexuales considerados no-redimibles, varias reglas para reducir los déficit presupuestarios, la eliminación de varias subvenciones gubernamentales, así como el rechazo de varias propuestas progresistas provenientes tanto del gobierno como de iniciativas ciudadanas (Butler y Ranny, 1994; Kaufmann et al, 2005)

En décadas recientes, grupos progresistas en California han utilizado la democracia directa para mejorar la legislación medioambiental, legalizar la marihuana para usos médicos, aumentar el salario mínimo, limitar el efecto de la financiación en las campañas electorales, aumentar los impuestos sobre los cigarrillos, prohibir varias sustancias tóxicas, incluir varias medidas para la protección de los animales, fijar mínimos para los presupuestos educativos, e introducir varios requerimientos de obligatoriedad de información en beneficio de los consumidores. Los conservadores consiguieron el apoyo de la mayoría para, entre otras cosas, reducir el impuesto de la renta y el de transmisiones patrimoniales, sentencias más estrictas para reincidentes, eliminación de la educación bilingüe, de medidas de discriminación positiva, el cierre de varios servicios gubernamentales para inmigrantes ilegales, permitir el trabajo pagado para los prisioneros, e introducir el referéndum obligatorio para los aumentos de los impuestos o tarifas locales (Allswang, 2000). Hajnal y Louch (2001) concluyen que durante los años ochenta, tanto los grupos cercanos a los republicanos como los cercanos a los conservadores tuvieron la misma probabilidad de obtener la victoria en votaciones populares.

El argumento opuesto, que ciertos activistas pueden secuestrar la democracia directa para alcanzar objetivos extremistas, tiene la misma falta de sustancia. La experiencia suiza y americana nos muestra que los votantes son extremadamente cautelosos. Si estos activistas quieren que se adopte cierta propuesta, deben usar la iniciativa ciudadana. Ya vimos en el Cáp. 5 que en Suiza sólo el 10% de las iniciativas son aprobadas en referéndum, en California la cifra es del 40%, pero puesto que muchas iniciativas son posteriormente derogadas por los tribunales, esta cifra se reduce a aproximadamente el 10%. Los ciudadanos tienden a votar en contra de las iniciativas cuando no están seguros.

k) Hay mejores instrumentos que el referéndum

La primera respuesta de los políticos cuando se enfrentan a una opinión pública mayoritariamente a favor de la democracia directa es ignorarla. Si el clamor continua, propondrán alternativas que, por un lado, intentarán mostrar que no están sordos ante las demandas de los ciudadanos, pero por otro, no son tan amenazantes para su poder como la democracia directa. Esto se presenta como un intento de encontrar mejores instrumentos que los referendos. Esto ocurrió, por ejemplo, en Bélgica, donde la opinión pública estaba fuertemente a favor de la democracia directa. Lo que impusieron en la agenda política a través de las llamadas «marchas blancas» – masivas manifestaciones celebradas en la segunda mitad de los años noventa. Sin embargo los políticos intentaron desviar el debate del tema de los referendos.

En este contexto, el periodista Filip Rogiers cita el argumento del político belga Dirk Holemans a favor de la democracia «dialógica», en vez de la «directa». «la democracia dialógica», dice Holemans, «difiere fundamentalmente de la democracia directa. En la última, el modelo del mercado se impone en la política. Se basa en la idea de que, si llevas a cabo una encuesta, también obtienes información sobre qué asuntos son importantes en una sociedad – mientras que la democracia realmente significa que das a la gente la oportunidad de cuestionar su propia visión y posiblemente cambiarla. sólo de esta manera se puede crear apoyo social para llevar a cabo los cambios necesarios». La democracia dialógica «no es democracia directa, está muy lejos de anotar y sumar opiniones, síes y noes. Ni es una forma encubierta de quitar legitimación a la democracia representativa. Es sólo una palabra prosaica para democracia. Un ejemplo clásico es la fórmula para los paneles ciudadanos. En una ciudad o municipio, un grupo representativo de ciudadanos es reunido alrededor de un asunto específico. A ese grupo se le dan todas las oportunidades y recursos para tomar una decisión cuidadosamente considerada. Pueden oír testigos y expertos. Al final de su reunión, llegan a una conclusión y proponen una solución. No tiene porque haber un consenso, no hay necesidad de unanimidad. Incluso los ciudadanos que mantenían una opinión diferente a esa conclusión, pueden al menos entender las razones para la decisión final. Ha habido dialogo y confrontación, y las opiniones han cambiado» (Snack, 19 febrero 2000)

La táctica en esta línea de razonamiento contra la democracia directa es clara. La democracia directa por medio de referendos iniciados por los ciudadanos es presentada como un tipo de encuesta de mercado, sin que incluya ninguna discusión social o formación colectiva de opiniones. Obviamente nadie puede encontrar ésto atractivo. Entonces la alternativa de una democracia «dialógica» es presentada, en la cual los ciudada-

nos obtienen realmente información, discuten asuntos entre ellos y probablemente cambian de opinión. La confusión de conceptos que tiene lugar aquí es entre dos pares de posiciones opuestas: «formación de opiniones colectiva» contra «ningún tipo de formación de opiniones» y «soberanía popular» frente a «falta de soberanía popular». Holemans y Rogiers rechazan el referéndum y la iniciativa basándose en el primer par, arguyendo que la formación social de opiniones es esencial y es incompatible con el referéndum, y entonces promueven una alternativa que garantiza esta «formación de opiniones» pero que, desafortunadamente, renuncia a la soberanía popular.

Sin embargo, es absurdo alegar que la iniciativa y el referéndum son incompatibles con un proceso intensivo de formación colectiva de opiniones. Es más, se podría defender que, a priori, el debate social será mucho más intenso con referendos vinculantes que con los paneles ciudadanos, porque en el primer caso muchos más ciudadanos están tomando parte en el proceso, y están más motivados para discutir sobre el asunto en cuestión porque saben que son ellos los que tomarán la decisión final. Ni Rogiers ni Holemans hacen ningún esfuerzo para apoyar su premisa. Simplemente afirman la incompatibilidad del referéndum popular y de la creación de opiniones colectiva como algo obvio, y esperan que el lector se muestre ciegamente de acuerdo. Después, «alternativas» (tales como los paneles ciudadanos) se presentan como métodos de trabajo que realmente garantizan la creación colectiva de opiniones, mientras que la disminución de soberanía popular implicada por estas «alternativas» recibe tan poca atención como sea posible y se presenta como algo aceptable. Rogiers asume que los ciudadanos no pueden venir con su propia iniciativa, sino que «un grupo representativo es reunido». ¿Por quién? Rogiers no lo dice, pero la respuesta es, por supuesto, por los políticos electos. Los ciudadanos no constituyen por ellos mismos esos paneles como un cuerpo soberano. Por el contrario «se les dan todas las oportunidades y recursos posibles para formarse una opinión cuidadosamente considerada». ¿Se les dan? ¿Por quién? De nuevo la respuesta explícita no se ofrece abiertamente. Y al final del proceso los ciudadanos no toman una decisión soberana. No, estos ciudadanos «proponen una solución». ¿A quién? ¿Y quién adopta o rechaza esta proposición? La respuesta explícita, de nuevo, es: los políticos.

El científico político Van Praag (2000) compara de forma sistemática los referendos opcionales con otros dos instrumentos de «democracia participativa» que son populares entre los políticos holandeses: la encuesta ciudadana (también llamada foro ciudadano), y el desarrollo interactivo de políticas (también llamado el proceso de plan abierto). En la encuesta ciudadana – bajo la instrucción de funcionarios o políticos – un grupo representativo y fijado previamente de los ciudadanos es preguntado regularmente sobre todo tipo de asuntos. En el desarrollo interactivo de políticas, se pide a la gente que atienda a reUniones en las cuales los ciudadanos, junto con funcionarios y políticos, diseñan planes para resolver un problema específico identificado por la administración.

Van Praag indica que la encuesta ciudadana y el desarrollo interactivo de políticas son procesos organizados a iniciativa de las autoridades, mientras que el referéndum se celebra a iniciativa de los ciudadanos, que hay un debate público mucho menos intensivo con los dos primeros métodos de participación, que muchos menos ciudadanos están implicados, y que la posición de los funcionarios y políticos es mucho más dominante en los dos primeros métodos. Van Praag conclu-

ye que por estas razones el referéndum es un instrumento que sirve a los ciudadanos y que las encuestas ciudadanas y el desarrollo interactivo de políticas son instrumentos al servicio de los políticos y los funcionarios.

Es interesante apuntar, en relación con las propuestas de Rogiers y Holemans, que Van Praag, que llevo a cabo estudios sobre la calidad del debate público en varios referendos municipales en Holanda, indica que el proceso de formación de opiniones de los ciudadanos usando las encuestas ciudadanas es mucho menos profundo que con los referendos: «es interesante que en las encuestas ciudadanas la gente es preguntada por asuntos que antes habían considerado raramente o nunca. Existe por tanto el peligro de que la toma de opiniones por medio de esta encuesta represente únicamente una <foto>, que puede cambiar fácilmente de nuevo bajo la influencia de nuevos argumentos. Esto incluso aplica, aunque en menor medida, en la encuesta de elección múltiple, en la cual los ciudadanos pueden ofrecer ideas alternativas a las que se les presenta. Esta objeción es mucho menos válida por el resultado de un referéndum. El beneficio del

debate público provocado por un referéndum es que todos los ciudadanos se confrontan con varios argumentos sobre un largo periodo de tiempo. La formación de opiniones entre los ciudadanos cristaliza generalmente mejor tras unas pocas semanas, y cambiará menos fácilmente bajo la influencia de nueva información»

El referéndum es por tanto la innovación administrativa más popular entre la gente. En 1998, el Social and Cultural Planning Board de Holanda (1999) encuestó a la población sobre el apoyo popular a cinco innovaciones propuestas. El referéndum, con un nivel de apoyo del 80%, fue la innovación más apoyada por la gente, seguida de cerca por la introducción de alcaldes elegidos directamente (71%), el sistema de distritos unipersonales en las elecciones parlamentarias (55%), la introducción de un primer ministro elegido directamente (54%), y finalmente convertir a Holanda en una republica (10%). La encuesta produjo resultados prácticamente idénticos a otra encuesta realizada en 1972 con las mismas preguntas, donde el referéndum fue de nuevo la opción más apoyada, con un 62% de apoyo.

7. Democracia Directa en España

1. Mil años de democracia directa en España

En Robledillo de la Jara, un pequeño pueblo de ciento veinte habitantes cercano a Madrid, las decisiones sobre los asuntos que afectaban al municipio las tomó siempre la Asamblea que agrupaba a todos los vecinos. Saturnino González, un vecino de 74 años, dice «yo he nacido aquí y siempre hemos funcionado bien participando todos en las decisiones municipales» (EL PAÍS, 5 de abril de 2006). En este pueblo, aunque se elegía un alcalde, todos los vecinos mayores de edad eran concejales. Pero desde el año 2003, Robledillo se rige como la mayoría de los municipios en España: cada cuatro años eligen a los miembros del consistorio, en su caso cinco concejales y el alcalde. La mayoría de los vecinos, incluido el alcalde, quieren volver a gestionarse por un sistema de democracia directa como el que disponían hasta hace poco.

El alcalde reconoce que «tomar las decisiones ahora es más sencillo», pero añade, «yo prefiero convencer a los vecinos en los plenos, antes que vencer en una votación en la que sólo participamos los concejales». Por ese motivo, en el año 2003 presentó una petición ante el gobierno regional para retornar al sistema anterior. La solicitud iba acompañada por la firma de 59 vecinos. ¿A qué se debe este interés por volver al sistema previo? Lo explica muy bien María González, residente en el pueblo desde hace diez años: «Es mejor que se tomen las decisiones entre todos. Es una manera de controlar lo que hacen los políticos. Por otra parte, a todo el mundo le gusta opinar sobre las cuestiones que les conciernen».

La Comunidad de Madrid, dos años y medio después de recibir la petición, respondió negativamente. A pesar de que la legislación estatal señala que funcionan con este sistema (denominado Concejo Abierto), los municipios de menos de 100 habitantes y aquellos que cuenten tradicionalmente con dicho régimen de gobierno, es preceptiva la autorización del gobierno regional. El problema es que Robledillo pasó de 84 habitantes en 1996 a 120 en 2005, y la Consejería de la Presidencia de la Comunidad de Madrid mantiene que el Concejo Abierto sólo puede funcionar en municipios de escasísima población y complejidad, y que la tendencia en Robledillo es a aumentar su número de habitantes en los próximos años.

El caso de Robledillo no es aislado. Hay más de 800 municipios que se organizan por este sistema, con más de mil años de existencia documentada en nuestro país. Era el sistema por el que se regían las ciudades surgidas en las primeras repoblaciones de los territorios conquistados a los árabes en el norte del río Duero en los siglos IX y X. Como indica el historiador Sánchez Albornoz, se constituyó «una extraña comunidad histórica alzada sobre una amplia base democrática, un pueblo único en Europa y España» (Sánchez Albornoz, «España, un enigma histórico», Buenos Aires, Ed. Losada, 1962).

Los reyes asturiano-leoneses promovieron este proceso repoblador, hasta alcanzar los límites del río Duero, lo que supuso la aparición de numerosos núcleos de población que se convertirían en los futuros municipios. Sus pobladores, en un principio, eran campesinos que disponían de parcelas

propias transmisibles a sus herederos, y que tenían acceso a los bienes comunales, como los pastos, los montes, el agua, el molino, etc. El acceso a estos bienes era un problema que se planteó a los pobladores desde el principio, así como la resolución de litigios entre los pobladores, el control de los precios de los alimentos, las tasas, la defensa de sus derechos ante las intromisiones, etc. La fórmula para resolver estos problemas era la asamblea de todos los vecinos. Por otro lado, el señor intentaba mantener obligaciones sobre los vecinos de la aldea, frente a lo que la asamblea vecinal se constituyó en mecanismo de defensa, ofreciendo una actitud sólida y unitaria frente al señor, así como protegiendo su propia condición jurídica y los privilegios concedidos por el rey o pactados al repoblar la aldea.

El Concejo Abierto estaba constituido por todos los vecinos, sin discriminación de edad, sexo o condición social, excluyendo únicamente a los musulmanes y a los judíos. Enrique Orduña Rebollo cita en su libro «Democracia Directa Municipal. Concejos y Cabildos Abiertos» (Ed. Civitas 1994) (el estudio más completo sobre la institución del Concejo Abierto desde sus orígenes hasta la actualidad, y que citaremos a menudo en este capítulo) un texto del año 935 referente al Concejo de San Zadurni, Berdeia y Barrio, que indica que éste estaba constituido por «nosotros todos, que somos del Concejo de Berdeja, Barrio y San Zadornil, varones y mujeres, jóvenes y viejos, máximos y mínimos, todos conjuntamente, que somos habitantes, villanos e infanzones...».

Aunque los pobladores de aquellas aldeas eran en un principio hombres y mujeres libres, ya en el siglo X existía un entramado social marcado por el estatus económico, ya que los vecinos que llegaban a una aldea repoblada, cuando no había tierra suficiente, debían establecerse mediante contratos agrarios de diversa naturaleza. Estas aldeas se fueron desarrollando hacia entidades locales más amplias y concentraciones de población con carácter urbano. Estas ciudades, rodeadas de un recinto amurallado, estaban rodeadas de un extenso territorio que abarcaba otras aldeas, que también se regían mediante el Concejo Abierto. Como indica Enrique Orduña Rebollo, «la realidad es que no había diferencia entre los habitantes de uno y otros, en el periodo al que hacemos referencia, siglos X a XI, era realmente una sociedad igualitaria» (Orduña, Pág. 35).

La ciudad de León documenta su funcionamiento como Concejo Abierto desde el año 930. El Fuero de 1020 reconoce la igualdad de los habitantes de la ciudad y las aldeas, pudiendo todos intervenir en el gobierno local (Orduña, Pág. 36). Así mismo, en Burgos hay documentos desde 972 que testifican la participación en el gobierno de todos los vecinos (Orduña, Pág. 39). En todos los documentos de Valladolid a lo largo del siglo XII, el gobierno (Concilium) aparece como la manifestación colectiva de todos los vecinos (Orduña, Pág. 42). En Madrid se constituye un Concejo Abierto formado por todos los habitantes entre 1083 y 1085, que regirán la vida del lugar hasta al menos 1222 (Orduña, Pág. 65).

En general todas las ciudades o aldeas castellanas dependientes del señorío real eran regidos (hacia el año 1000 y años sucesivos) por una serie de normas estatutarias conocidas

como fueros. La concesión de este estatuto se hacía siempre al conjunto de vecinos, y sobre tal institución pesaba la responsabilidad del gobierno local. Prácticamente todos los fueros municipales concedían a los habitantes el derecho a constituir una asamblea general, compuesta por los vecinos, considerándose como tales a los cabezas de familia (Orduña, Pág. 46, 47).

El libro de Orduña Rebollo se concentra en la figura del Concejo Abierto en el antiguo reino de Castilla y León, pero también menciona ejemplos del resto del estado. En el País Vasco «la práctica del Concejo Abierto se pierde en la noche de los tiempos medievales» (Orduña, Pág. 156). El Concejo Abierto estaba a cargo de la aprobación de gastos extraordinarios, imposición de gravámenes y la autorización de endeudamiento, la defensa legal del municipio y las elecciones de oficios, entre otros. Este sistema se mantuvo en algunos sitios, como Balmaseda, como única forma de gobierno hasta el siglo XVI (Orduña, Pág. 159). En Zaragoza también, cuando pasa de jurisdicción señorial a capitalidad del reino en el siglo XIII, la asamblea estaba formada por los cargos municipales y aquellos vecinos que quisieran asistir (Orduña, Pág. 172). En Cataluña, donde la aparición del municipio es más tardía, se fragua el régimen municipal entre los siglos XII y XIII, gestionado por una asamblea llamada «concilium» o «universitas», y formada por «la totalidad, la comunidad de los habitantes de un lugar» (Orduña, Pág. 177). En Navarra la existencia del Concejo Abierto se remonta al origen de las comunidades locales en el siglo XI, que se regían por medio de una asamblea de todo el pueblo (Orduña, Pág. 185). Incluso en Hispanoamérica, el Concejo Abierto «... se implanta en las nuevas tierras con toda la pureza, fuerza y vigor de sus mejores tiempos, allá por los siglos X al XIII en las tierras de Castilla y León» (Orduña, Pág. 160), continuando su actividad hasta el proceso de independencia. Por ejemplo, las reuniones que precedieron a la fundación de la ciudad de Veracruz en 1519 o la Asamblea que designó, en Santiago de Chile, a Pedro de Valdivia como gobernador del territorio en 1541, se desarrollaron como Concejos Abiertos.

La decadencia del Concejo Abierto

La Asamblea de Vecinos irá dilatando su convocatoria a plazos cada vez más distantes a medida que crece la población, la estructura urbana y las presiones sociales. En Castilla y León, una vez continuada la expansión hacia el sur del Duero a principios del siglo XI, que culmina con la toma de Toledo en 1085, se consolidan los núcleos urbanos de una cierta entidad y aparece una clase social, de origen campesino y con mayores medios económicos que el resto de los vecinos, los boni homini. En una sociedad en pujante crecimiento, que ofrecía cada vez con mayor frecuencia situaciones cuya solución tenía que ser inmediata, la Asamblea de Vecinos se ve obligada a ceder ciertas funciones a determinados individuos. Aunque estos oficios eran elegidos por el conjunto de los vecinos, en fechas determinadas y por plazos concretos, en general serán elegidos entre la clase de los boni homini. Este proceso representa el paso de la democracia directa a la representativa. Con el tiempo, y sobre todo en los grandes municipios, la Asamblea de Vecinos experimentó frecuentes mermas. Ya no serían todos los habitantes del lugar los que la componían. Desaparecieron primero las mujeres y después aquellos que no poseían bienes en el municipio. A partir de este momento la Asamblea se reunirá en fechas concretas para ciertos asuntos, entre los que se incluye la elección de representantes, pero ya no serán todos los vecinos los que la compongan (Orduña, Pág. 60).

Por ejemplo, en León durante los siglos XII y XIII el Concejo Abierto se reúne en contadas ocasiones, sólo los propietarios pueden participar, y a partir del siglo XIII se constata la existencia de un concejo reducido constituido por los «hombres buenos» (Orduña, Pág. 61). En Burgos, a partir de 1280 12 jurados asumen la mayoría de las funciones de la Asamblea (Orduña, Pág. 63) y en Salamanca coexiste un concejo restringido con otro concejo amplio del que ya han sido eliminados las mujeres y los jóvenes (Orduña, Pág. 65). Se configura, por tanto, una estructura oligárquica donde los no vecinos (mujeres, hombres sin propiedad) ya no pueden asistir a la Asamblea y los oficios municipales son monopolizados por los caballeros.

No es sólo la necesidad de tomar decisiones de forma rápida ni la mayor efectividad de los oficios concejiles frente a la asamblea lo que propicia este cambio, sino que el sistema del Concejo Abierto es sistemáticamente combatido. A lo largo de los siglos XIV y XV las oligarquías urbanas de los boni homini llegaron al control absoluto de los concejos. A esto se añade el nombramiento por el rey de regidores como delegados de su autoridad en ciudades y villas. En los documentos reales se justifica el nombramiento de regidores en los «disturbios y alborotos que se producían en las sesiones del Concejo», con el claro propósito de «desacreditar los vestigios democráticos concejiles en beneficio de una política intervencionista en la vida municipal» (Orduña, Pág. 75). Son prácticamente las mismas excusas que se utilizarán años más tarde por las cortes de Navarra en 1794 para acabar con la democracia directa municipal, «argumentando «los gravísimos inconvenientes y perjuicios, los alborotos (...) por cuya causa no se vota en libertad» y finalmente aduciendo la verdadera razón: «el número mayor, que suele ser de la gente popular, vence y dexa sin efecto los dictámenes de los más instruidos»» (Orduña, Pág. 191)

A pesar de todo, muchos pueblos y aldeas seguirían rigiéndose por el sistema del Concejo Abierto. Además, en ciertos asuntos resulta frecuente la convocatoria del Concejo Abierto no sólo en la aldea, sino también en los municipios de cierta entidad. La causa más frecuente es la aprobación de las Ordenanzas Municipales que, aunque debían ser aprobadas por el Consejo de Castilla, debían serlo previamente por el Concejo. Los pueblos tenían la facultad de hacer sus ordenanzas, redactadas y aprobadas tradicionalmente por todos los vecinos a partir de los fueros (Orduña, Pág. 93). También es frecuente convocar el Concejo Abierto para otros asuntos, como la transformación de villas señoriales en pueblos sujetos a la jurisdicción real (Orduña, Pág. 147), las ventas o enajenaciones del patrimonio municipal (Orduña, Pág. 152), etc. Sin embargo, el rechazo de las oligarquías locales al Concejo Abierto iría en aumento a lo largo del siglo XVIII, con la vieja excusa del orden público, ya que al ser minoritarios en estas asambleas, sus intereses no se veían favorecidos por las decisiones tomadas en ella (Orduña, Pág. 153). El Concejo Abierto será ignorado durante casi toda la época liberal. No es siquiera mencionado por la constitución de Cádiz de 1812, pero tampoco se prohibió su existencia. De hecho, es obvio que continuó existiendo en determinadas comarcas rurales, especialmente en Galicia, Asturias, León, Burgos, Navarra, Lérida, Gerona, Álava, etc. (Orduña, Pág. 212).

Sin embargo, a principios del siglo XIX algunos intelectuales y políticos pusieron de moda el conocimiento medieval de Castilla y León. Personalidades como el Duque de Rivas o Espronceda despertaron el interés por las instituciones castellanas. Este proceso sacó de nuevo a relucir la figura del Concejo

Abierto, primero como testimonio histórico de las instituciones tradicionales de Castilla y León, y finalmente divulgándose su permanencia como sistema de gestión en determinadas regiones de España, donde los vecinos tomaban los acuerdos locales en Asamblea General, reunidos a toque de campana todos los domingos por la mañana (Orduña, Pág. 215). Esta labor fue continuada a finales de siglo por los regeneracionistas, especialmente por Gumersindo de Azcarate, que conocía el sistema por veranear en un pueblo próximo a León, donde conoció de cerca el sistema del Concejo Abierto y asistió a varias de sus reuniones. Igualmente, Joaquín Costa contribuyó a su conocimiento dirigiendo un estudio sobre el derecho consuetudinario municipal en España, donde se estudiaron las características de este sistema (Orduña, Pág. 242, 243).

De hecho, en aquellas regiones donde se mantenía este sistema, el Concejo Abierto constituía un floreciente sistema de gobierno, utilizado de forma continua por muchas comunidades y defendido ardientemente por su mayor eficacia y justicia. Podemos citar el funcionamiento del Concejo de Bello, en Asturias, estudiado por Manuel Pedregal en 1846. Las reuniones de los vecinos se hacían a toque de campana todos los domingos al salir de misa, bajo la presidencia de un procurador nombrado el uno de enero para todo el año. «en estas asambleas se trataban todos los asuntos referentes al interés de la comunidad, pero no sólo los de índole económica o de policía rural o urbana, sino también otros asuntos de carácter social o cultural como la instrucción pública, a la que dedicaban una atención muy directa» (Orduña, Pág. 245). La ejecución correspondía al procurador, aunque a veces se nombraba un consejo de tres vecinos, pero en lo fundamental la suprema autoridad residía en la junta de todos los vecinos (Orduña, Pág. 245). Quedaban excluidos de la asistencia a la asamblea únicamente los menores, las mujeres casadas y los pobres de solemnidad, y todos los asistentes tenían voz y voto en los asuntos públicos (Orduña, Pág. 257).

En los municipios donde tradicionalmente se utilizaba el sistema del Concejo Abierto, las leyes que proponían un sistema de gobierno distinto fueron en muchos casos ignoradas. Por ejemplo, la ley municipal de 1870 establecía la constitución de Juntas Administrativas, que fueron sistemáticamente ignoradas por muchos municipios del monte leonés que tradicionalmente se regían por medio del Concejo Abierto. Estas Juntas eran constituidas oficialmente, pero permanecían inactivas y las decisiones las seguía tomando la Asamblea Vecinal. «El Concejo Abierto estaba profundamente enraizado en aquellos pueblos (...) por la eficacia de su funcionamiento y la gestión de los intereses comunales, por lo que difícilmente concebían un sistema ajeno a la Asamblea», había «que ver funcionar aquellas Asambleas para comprender su importancia y el amor y tenacidad con que las defendían» (Orduña, Pág. 249).

Es lógico que la institución del Concejo Abierto se defendiese con ese tesón si consideramos, por ejemplo, que las comarcas con Concejo Abierto han tenido tradicionalmente muy pocos analfabetos, cuando en el resto de la España rural y urbana los analfabetos eran mayoría. En el caso anteriormente mencionado de Bello, las «ordenanzas mandaban tajantemente que todos los vecinos mandasen a sus hijos a la escuela hasta los quince años de edad, siendo responsabilidad del padre el cumplimiento de tal precepto, bajo sanción de cinco reales de multa» (Orduña, Pág. 258).

Este sistema se ha mantenido en casi todas las aldeas donde tradicionalmente había sido utilizado hasta nuestros días, a pesar de que la institución del Concejo Abierto no fue reconocida legalmente hasta el estatuto municipal de 1923.

2. Democracia Directa en España hoy: el nivel estatal

A nivel estatal debemos distinguir entre la iniciativa popular y el referéndum, que son las únicas herramientas de participación directa disponibles. En la Constitución Española (CE), las iniciativas populares pueden ser promovidas por las firmas de los ciudadanos, aunque no conducen a la celebración de un referéndum. Por el contrario, los referendos son obligatorios (en caso de reforma constitucional) o convocados a iniciativa del gobierno, pero nunca de los ciudadanos. Si somos estrictos no podemos hablar de democracia directa estatal en España, ya que las iniciativas, aunque promovidas por los ciudadanos, no son nunca vinculantes ni conducen a un referéndum, y el referéndum nunca surge a iniciativa de los ciudadanos.

No obstante, el artículo 23.1 de la CE establece claramente el derecho de los ciudadanos a participar directamente en las decisiones políticas. Como veremos, en la Constitución de la II República sí existía una forma de referéndum iniciado por los ciudadanos, y en los debates que alumbraron la Constitución Española de 1978 también se consideró la adopción de este mecanismo. La democracia directa a nivel estatal, aunque no esté prevista expresamente en la CE, no es en absoluto ajena a su espíritu, y es de esperar que futuras reformas de la Constitución la incluyan. Describiremos con algún detalle las instituciones disponibles hasta ahora a nivel estatal: la iniciativa popular legislativa y las modalidades de referéndum descritas por la CE.

Los precedentes de la iniciativa popular

La Constitución Española de 1931 fue la primera en contemplar la institución de la iniciativa legislativa popular, aunque no culminaba con la celebración de un referéndum. Durante los debates algunos diputados como Salvador de Madariaga propusieron que la iniciativa popular se sometiese a referéndum si no era aceptada por el Parlamento. Sin embargo, en el texto definitivo sólo se admitía que un 15% de los electores pudiera presentar a las Cortes una Proposición de Ley, exceptuando la ratificación de Convenios Internacionales y las leyes tributarias. Esta iniciativa no conducía a referéndum en caso de no ser aceptada por el parlamento. Este instrumento debía ser desarrollado por una ley especial, que la dramática historia de la II República no permitió elaborar.

El Anteproyecto de la CE de 1978 también preveía una iniciativa popular similar a la de la II República. El artículo 80.4 ofrecía la posibilidad de presentar proposiciones de ley a 500.000 electores, exceptuando materias tributarias, de carácter internacional o relativas a la prerrogativa de gracia. Tanto el elevado número de firmas exigido como el hecho de que las iniciativas no condujesen a la celebración de un referéndum si no era adoptada por el parlamento, motivaron algunas propuestas de enmienda. Así en la Cámara de los Diputados se recibieron enmiendas del grupo mixto (PSP), de UCD y de AP a favor de eliminar las exclusiones que contemplaba el texto del anteproyecto. En el Senado, tanto el senador independiente Luís María Xirinach como un representante del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes propusieron reducir el número de firmas a 100.000. Estas enmiendas, emitidas a título particular por algunos diputados, fueron rápidamente neutralizadas por los grupos parlamentarios. El grupo mixto, UCD y AP retiraron las enmiendas presentadas por sus diputados en cuanto a aumentar el alcance de las iniciativas, sin que se llegara siquiera a votarlas.

En el pleno del Senado se retiraron también los votos particulares encaminados a reducir el número de firmas.

Aún más escandaloso es el modo en el que se excluyeron las leyes orgánicas del alcance de la iniciativa popular. Esta limitación es extraordinaria, puesto que los asuntos más importantes para la ciudadanía son regulados en general por leyes de carácter orgánico. Son leyes orgánicas la educativa, la de libertad sindical y la electoral, entre muchas otras. Pero además esta limitación no fue abordada en ninguna de las fases del procedimiento legislativo. Fue introducida por la Comisión Mixta Congreso Senado en el penúltimo paso del proceso constituyente, cuando ya era difícilmente enmendable por los diputados o senadores.

El texto que los ciudadanos votaron finalmente el 6 de diciembre de 1978 permitía a 500.000 ciudadanos, a través de sus firmas, presentar proposiciones de ley, excluyendo las de carácter orgánico, tributario, internacional o relacionadas con la prerrogativa de gracia.

La ley reguladora de la Iniciativa Popular

Los legisladores no desarrollaron el artículo 87.3 de la CE hasta el año 1983, lo que demuestra de nuevo su desconfianza hacia este instrumento. El preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984 Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (LORIP) lo ratifica al indicar que «el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para motivaciones demagógicas...», frase afortunadamente desaparecida de la ley a raíz de su reforma en mayo del 2006. Esta ley orgánica reitera las limitaciones al alcance de la iniciativa popular, mencionadas en el art. 87.3 CE, añadiendo una nueva: aquellos asuntos mencionados en los artículos 131 y 134.1 de la CE, es decir, la planificación económica general y la elaboración de los presupuestos generales del estado. La CE establece limitaciones que dificultan mucho el uso de esta herramienta, por lo que añadir nuevas exclusiones hace aún menos atractiva la iniciativa popular. El número de firmas se mantuvo en 500.000, que equivale aproximadamente al 1,25% de la población.

La comisión promotora debe presentar un texto articulado de la proposición de ley, y un documento en el que se detallen las razones que aconsejen la tramitación de la proposición. Esta documentación debe ser presentada ante la Mesa del Congreso, que se pronunciará sobre su admisión en el plazo de 15 días. La comisión promotora tiene un mes para subsanar los defectos encontrados por la Mesa del Congreso, y siempre puede presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional si la mesa no admite la proposición. Las causas por las que la mesa puede rechazar la iniciativa son:

- Que la iniciativa tenga por objeto alguna de las materias excluidas
- Que exista algún otro proyecto o proposición de ley en trámite que verse sobre el mismo objeto
- Que incumpla los requisitos para su presentación
- Que el texto verse sobre materias no homogéneas
- Que reproduzca una iniciativa popular de contenido sustancialmente idéntico ya presentada en la misma legislatura

En la reforma de la ley en mayo del 2006 se aumentó el plazo para la recogida de firmas de 6 a 9 meses, con 3 de prórroga. Esta reforma, promovida por IU/ICV, se proponía facilitar el uso de una herramienta que ha sido apenas utilizada en sus más de 20 años de existencia. Aunque sus objetivos eran mucho más ambiciosos, y encontraron la oposición a muchas de sus propuestas de los grupos conservador y socialdemócrata,

se facilitó el uso de esta herramienta, aunque sigue limitada por las rígidas condiciones establecidas por la CE.

Una vez recogidas las firmas, la comisión promotora presentará los pliegos ante la Junta Electoral Central. La reforma de 2006 además permite la recogida de firmas mediante firma electrónica, y que los pliegos estén redactados en cualquiera de las lenguas oficiales del estado. Pueden recoger las firmas fedatarios especiales nombrados por la comisión promotora.

Cuando se ha comprobado que el número de firmas recogido es suficiente, se inicia el trámite parlamentario. La reforma de 2006 también permite que representantes de la comisión promotora defiendan la iniciativa ante la comisión correspondiente. Finalmente se abre el plazo para la presentación de enmiendas por los grupos parlamentarios y se inicia su tramitación como un proyecto de ley más.

Otra mejora importante introducida en la reforma del 2006 se refiere a la compensación de los gastos de recogida de firmas incurridos por la comisión promotora, siempre que la iniciativa alcance la fase de tramitación parlamentaria. La ley de 1984 ya establecía compensaciones de hasta 30 millones de pesetas, e indicaba que esta cantidad fuera revisada periódicamente. Lo cierto es que esta revisión nunca se produjo, y la cantidad prevista había quedado obsoleta. La reforma de la ley aumenta esta cifra, estableciendo en 300.000 euros (50 millones de las antiguas pesetas) esa cantidad, y obliga al gobierno a incluir una partida específica en los presupuestos generales del estado para compensar las iniciativas legislativas.

Es cierto que el artículo 87.3 de la CE con sus excesivas limitaciones, impedía que una simple reforma de la ley facilitara lo suficiente este instrumento como para hacerlo atractivo. Pero la reforma del 2006 indica un interés en la clase política por adecuar los instrumentos de participación directa de los ciudadanos a una situación que es muy distinta de la que existía cuando se aprobó la CE, y la ley orgánica de 1984. Los argumentos tradicionalmente utilizados para justificar la timidez de los instrumentos de democracia directa en la CE es la fragilidad del sistema de partidos durante la transición. Esa debilidad de los partidos no se mantiene, sino que se ha invertido: unos partidos demasiado fuertes que no son capaces de abrir cauces de participación de los ciudadanos, hasta el punto de que la situación actual contradice el espíritu expresado por la CE en su artículo 23.1. La reforma de 2006 de la ley de Iniciativa Popular es un primer paso en la dirección de reducir este desequilibrio, y de hecho el preámbulo de la proposición de ley ya indicaba la necesidad de utilizar la próxima reforma de la CE para facilitar el uso de estos instrumentos de participación.

La Iniciativa Popular en la práctica

La Iniciativa Popular ha sido escasamente utilizada en los más de 20 años transcurridos desde su regulación, por su escaso alcance como instrumento legislativo y por su nulo efecto vinculante. El hecho de que la iniciativa no culmine con un referéndum en caso de que el parlamento la rechace hace muy poco efectivo el esfuerzo para recoger medio millón de firmas. Hasta el momento se han presentado a la Mesa del Congreso 25 iniciativas legislativas, de las cuales sólo cuatro han conseguido el número de firmas exigidas. La mayoría de las iniciativas fueron promovidas por asociaciones con amplia capacidad organizativa, como sindicatos o confederaciones de alcance estatal (Confederación de Asociaciones de Padres de Alumnos, etc.). Dado el alto número de firmas, sólo organizaciones de este tipo tienen capacidad para promover iniciativas populares.

Las materias cubren un amplio espectro, a pesar del elevado número de asuntos excluidos por la ley: desde los asuntos educativos (regulación de libros de texto y ley de financiación de la educación), de carácter laboral (sobre la abolición del trabajo precario, la modificación de la ley de Trabajo Temporal, regulación de la subcontratación en el sector de la construcción, jornada de 35 horas semanales, etc.), problemas de determinados colectivos (médicos titulares, discapacitados, administradores familiares, etc.), medio ambiente, protección de personas mayores, etc.

Todas las iniciativas, excepto una, fracasaron. Muchas de ellas no fueron admitidas a trámite por la mesa del Congreso (siete en total). Otras siete han caducado sin alcanzar el número de firmas necesarias, en algún otro caso ha sido la comisión promotora la que se ha retirado. De los que consiguieron reunir el número de firmas, tres fueron desestimadas por el pleno del Congreso (la de financiación del sistema educativo, la de regulación de libros de texto y la del control de la subcontratación en el sector de la construcción), y sólo una se convirtió en ley (dando lugar a la Ley de Propiedad Horizontal). El hecho de que de las iniciativas que han conseguido más de medio millón de firmas, tres cuartas partes hayan sido desestimadas por el Congreso, no ayuda a hacer popular este instrumento de participación directa.

El referéndum a nivel estatal

Aunque el primer precedente legislativo del referéndum a nivel estatal se remonta a la constitución de la II república, ya en el plano teórico había sido tratado por Fernando Garrido y Tortosa, uno de los fundadores del partido demócrata a finales de siglo XIX (Luis Aguiar de Luque, «Democracia directa y Estado Constitucional» Ed. EDERSA, Madrid 1977). Sin embargo el radicalismo democrático que culminó con la I república se centraría sobre todo en el federalismo democrático, y no en las instituciones de la democracia directa.

Habría que esperar a la II república, para encontrar en el artículo 66 de su constitución la figura de un referéndum optativo, que podía ser convocado por las firmas del 15% el cuerpo electoral para someter a la decisión popular las leyes votadas por el parlamento, exceptuando las leyes complementarias de la constitución (el equivalente de nuestras leyes orgánicas), los convenios internacionales y las leyes tributarias (Jose Luis López González, «El Referéndum en el sistema español de participación política», Universidad Politécnica de Valencia, 2005, Pág. 20). Durante el proceso constituyente se hicieron varias enmiendas por parte de los diputados Gil Robles y Leizaola, para que la iniciativa ciudadana condujera a un referéndum en caso de ser rechazada por el parlamento, aunque no fueron aceptadas. La ley que debía desarrollar este artículo no fue nunca aprobada, por lo que la práctica del referéndum en la II república se vio limitada a la aprobación de los estatutos autonómicos.

Durante el régimen franquista se aprobó una ley de referéndum nacional, el 22 de octubre de 1945, donde la convocatoria se reservaba al jefe del estado. Nos encontramos ante la versión autoritaria de este instrumento, que fue utilizado en 1947 para aprobar la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, y en 1966 para aprobar la Ley Orgánica del Estado. La propaganda oficial y la imposibilidad de hacer campaña contra la opción del gobierno dictatorial de Franco anulaban por completo cualquier uso democrático de estos plebiscitos.

El referéndum volvió a aparecer en la tramitación de la CE de 1978 aunque se le sometió a un proceso de descafeinamiento aún más acusado que el que hemos descrito para la iniciativa popular. Durante el proceso constituyente se suprimieron lo que podía haber sido un referéndum optativo de ratificación de leyes y un referéndum abrogatorio, ambos a partir de las iniciativas de los ciudadanos. En todos los casos la excusa esgrimida fue la necesidad de fortalecer el sistema de partidos tras una dictadura de cuarenta años que les había combatido activamente, argumento que difícilmente se mantiene treinta años más tarde. El borrador de constitución publicado por la prensa en noviembre de 1977 permitía que 500.000 electores pudieran convocar un referéndum de ratificación para las leyes votadas por las Cortes y aun no sancionadas, un referéndum abrogatorio de leyes en vigor o un referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia (que ha permanecido en el art. 92.1 de la CE, aunque a iniciativa únicamente del presidente del gobierno). En el Anteproyecto de Constitución publicado en el Boletín Oficial de las Cortes en enero de 1978 la iniciativa popular se elevaba a 750.000 electores, y sólo se aplicaba al referéndum abrogatorio (los otros dos tipos de referéndum podían ser convocados a iniciativa del Rey, del gobierno o de cualquiera de las cámaras parlamentarias).

Merece la pena recordar con algún detalle la discusión de las Cortes Constituyentes en torno a los instrumentos de democracia directa, porque ilustran una desconfianza que aún se mantiene entre la clase política. Ya en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, el grupo comunista, a través del diputado Solé Tura, postulaba la supresión de las dos formas de referéndum legislativo: el abrogatorio y el de ratificación. El referéndum de ratificación, según Solé Tura, comportaba un alto riesgo de enfrentamiento entre el gobierno, el rey y el parlamento (aunque de forma muy significativa no mencionaba el posible conflicto de la mayoría de los electores con sus representantes en el gobierno). El diputado Pérez-Llorca, de UCD, adhiriéndose a la enmienda del grupo comunista, indicaba que el referéndum abrogatorio planteaba problemas similares o aun mayores que el de ratificación, aludiendo de nuevo a conflictos entre el rey, las cortes y el gobierno, hasta poner en riesgo la estabilidad y desarrollo del sistema constitucional.

En este caso fue la derecha más conservadora la que salió en defensa de los instrumentos de democracia directa. El diputado Fraga Iribarne, representante del entonces minoritario grupo Popular, argumentó a favor de la soberanía popular para defender estas herramientas, y previno frente a un predominio único y exclusivo de los partidos políticos. El contraste con la posición actual de ese mismo partido político, hoy primer grupo de la oposición, ofrece otro ejemplo de como los partidos cambian de posición frente a la democracia directa dependiendo de sus posibilidades de gobernar. El diputado comunista Solé Tura respondió indicando que los partidos necesitaban un decidido respaldo tras su aniquilamiento durante la dictadura, lo cual no carecía de sentido en aquellos momentos. La enmienda que suprimía estas herramientas fue aprobada por 33 votos y 2 en contra. En el pleno del congreso, de nuevo Fraga Iribarne defendió la institución de la consulta directa a los ciudadanos, y le respondió el diputado Pérez-Llorca por UCD, con argumentos similares a los utilizados por Solé Tura. El diputado Barrera Costa le respondió con argumentos que siguen teniendo vigencia hoy en día: el que un determinado número de ciudadanos pudiese pedir un referéndum evitaría «un posible divorcio entre la clase política y el país» y añadía que «la oligarquía de los partidos o de

los estados mayores de los partidos (...) me parece no solamente injusta sino peligrosa para el futuro de la democracia, sobre todo si esto va acompañado de sistemas electorales que eliminan también, en gran parte, el contacto directo con los representantes « (citado por López González, Pág. 43).

Aunque el argumento de la consolidación del sistema de partidos era aplicable en el contexto de la primera transición, los argumentos del diputado Barrera se han mostrado proféticos. Treinta años más tarde el sistema de partidos se ha fortalecido hasta tal punto que supone un riesgo para el sistema democrático similar al descrito por el diputado Barrera. Es deseable que una futura reforma incluya en la CE unos instrumentos de democracia directa que contrarresten un sistema de partidos que ya no es frágil, sino excesivamente fuerte.

Tipos de referéndum a nivel estatal

Los referendos permitidos por la CE, y desarrollados por la Ley de Regulación de las Modalidades de Referéndum (LRMR) son los de reforma constitucional, tanto el obligatorio (cuando se reforma el título preliminar, la sección primera del capítulo II del título I y el título II) como el facultativo (para el resto de la Constitución, si bien sólo a iniciativa del 10% de los miembros de una de las cámaras parlamentarias), así como el referéndum consultivo descrito en el art. 92.1, que se convoca por iniciativa del presidente del gobierno.

Hasta ahora no se ha celebrado ningún referéndum por la reforma de la Constitución. La única vez que se ha reformado, en 1992, las Cortes no solicitaron la convocatoria del referéndum facultativo. Recientemente se ha mencionado la posibilidad de reformar la constitución para igualar el derecho de las mujeres al de los hombres para ser herederos a la corona. Puesto que eso implica modificar el título II de la CE, sería obligatorio celebrar un referéndum 30 días más tarde de que el proyecto de reforma constitucional haya sido aprobado por las Cortes.

La convocatoria del referéndum consultivo descrito en el art. 92 CE debe ser a iniciativa del presidente del gobierno, y precisa de su aprobación por mayoría absoluta del Congreso de Diputados. La denominación de «consultivo» de este referéndum no implica que no sea vinculante, sino que equivale a «no ratificador» o «no sancionador». En derecho público, el término «consultivo» indica que el pronunciamiento popular es anterior a la adopción formal de la decisión. En una Constitución como la española, que parte de la atribución al pueblo de la soberanía, el resultado del referéndum es siempre vinculante para los órganos del estado, aunque sea consultivo. Como dice López González, «si admitimos que el referéndum no vincula al órgano convocante se produciría una verdadera enajenación de la soberanía, pues desconocer la manifestación del cuerpo electoral (...) constituiría un verdadero golpe de estado constitucional. Está fuera de lugar que al pueblo se le asigne una función de consejo. Cuando el pueblo habla, no aconseja ni sugiere ni recomienda, decide» (López González Pág. 60), y añade «si resulta indiscutible el carácter vinculante de la manifestación de la voluntad popular en la elección de representantes, no parece razonable modificar tal criterio en la modalidad electoral que consiste en la adopción de una decisión mediante la convocatoria de una consulta popular (...) En definitiva, la decisión del pueblo, auténtico titular de la soberanía, debe ser respetada sin discusión» (López González Pág. 98). El actual presidente del gobierno, Rodríguez Zapatero, ya indicaba en un artículo sobre esta institución («El referéndum consultivo del Art. 92 de la Constitución española de 1978: un análisis crítico», La

Ley Num. 1, 1986, Pág. 1156-1166) que «la realidad y la razón obligan a considerar la consulta popular como decisoria». En este contexto sus declaraciones con ocasión del referéndum sobre la Constitución Europea del 20 de febrero del 2005, en cuanto a que consideraría el referéndum como vinculante (Agencia Europa Press, 16 de febrero del 2005) no suponía un compromiso político, sino una simple constatación de lo que, como profesor de derecho constitucional, conocía perfectamente.

La LRMR indica que el referéndum no puede ser convocado entre los 90 días anteriores o posteriores a la celebración de otro referéndum o de elecciones de otro tipo. Esto se suele justificar aludiendo al cansancio del electorado, aunque creemos que para evitarlo es mejor optar por la solución Suiza, que agrupa las consultas populares y las elecciones de representantes en dos o tres fechas a lo largo del año. El gobierno intentó reformar la LRMR para poder celebrar el referéndum de ratificación de la Constitución Europea a la vez que las elecciones al Parlamento Europeo, pero no consiguió el apoyo de la oposición conservadora.

El referéndum consultivo debe celebrarse para tomar «decisiones políticas de especial trascendencia», como indica el art. 92 CE, una formulación que resulta desafortunada por ambigua e imprecisa. En principio estas decisiones podrían incluir las adoptadas bajo forma de ley, pero los constitucionalistas no están de acuerdo por dos motivos: la intervención del pueblo de forma directa en la potestad legislativa tendría que haberse reconocido expresamente en la Constitución y probablemente se habría excluido la materia tributaria o de carácter internacional, como se hizo con la Iniciativa Popular Legislativa.

Los otros referendos descritos por la CE son los de aprobación y reforma de los estatutos de autonomía, que por su alcance geográfico serán descritos en otro apartado.

El procedimiento para la celebración de referendos

En el caso del referéndum consultivo corresponde únicamente al presidente del gobierno adoptar la decisión de consultar a la población, pero debe ser aprobado por el Congreso de los Diputados. En el referéndum de reforma constitucional, las cámaras que aprueban el texto de la reforma lo comunican al gobierno junto con la solicitud de referéndum, que debe ser convocado automáticamente por éste. En el acto de convocatoria debe señalarse la fecha del referéndum y la pregunta que se formulará a los ciudadanos, así como el texto íntegro del proyecto (en caso de reforma constitucional) o la decisión política objeto de la consulta (para el referéndum consultivo).

Es sorprendente que la LRMR remita para regular la campaña electoral del referéndum al régimen electoral vigente. Por ello, solo los grupos políticos con representación parlamentaria pueden acceder a los medios de titularidad pública a través de espacios gratuitos. El reparto de los espacios se hace en proporción al número de diputados. Esta restricción es de todo punto excesiva, ya que limita a esos partidos el protagonismo de la campaña electoral. Como indica López González «si algún sentido cabría atribuir al referéndum, en un sistema (...) que ha optado (...) por la democracia representativa (...) era, precisamente, el de servir de instrumento de participación cualitativamente diferente (...) a la representación política» (López González, Pág. 90). De esta manera atenta al derecho de los electores a disponer del más amplio marco informativo posible, y en particular el de aquellos que

proponen las distintas opciones en el referéndum. Debería permitirse el acceso equitativo a los medios de comunicación de las diversas organizaciones políticas y sociales para que puedan pronunciarse en relación a la consulta. Es importante reformar la ley para que permita el acceso a los medios públicos no sólo a los partidos sino a todas las organizaciones sociales, y que mantenga una cierta proporción entre los proponentes de cada una de las opciones posibles.

Afortunadamente la legislación española no exige ningún quórum de participación para que el resultado del referéndum sea válido. Pero la LRMR indica que «la circunscripción será, en todo caso, la provincia», lo que es manifiestamente absurdo en el caso de los referendos estatales. Sería lógico reformar la ley para que establezca la circunscripción única en este caso.

Para interponer reclamaciones y recursos debe aplicarse la legislación electoral general. Por tanto solo los grupos políticos con representación parlamentaria pueden interponer recurso contencioso administrativo ante los tribunales superiores de justicia. Sería también más lógico que el recurso se interpusiese ante el Tribunal Supremo, pero mientras que la circunscripción sea la provincia los tribunales competentes son los que indica a LRMR. Contra la sentencia de estos tribunales no podrá interponerse recurso alguno, como indica la LRMR. No obstante, siempre será posible interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

3. Democracia directa a nivel autonómico

También en este nivel debemos diferenciar entre la iniciativa popular y el referéndum. Mientras que la iniciativa ha sido regulada en casi todos los estatutos de autonomía, el referéndum a nivel autonómico sólo se utiliza para la reforma de los estatutos de autonomía, y esto únicamente para aquellas comunidades que accedieron a la autonomía plena de forma rápida a principio de los años ochenta: Cataluña, Andalucía, País Vasco y Galicia. Comenzaremos revisando la iniciativa popular a nivel autonómico, continuaremos con el uso del referéndum obligatorio para reformar los estatutos de las autonomías históricas, y finalmente discutiremos la posibilidad de otros referendos a nivel autonómico, especialmente aquellos iniciados por los ciudadanos.

La Iniciativa Popular en las autonomías

Hay un notable paralelismo entre la regulación de la Iniciativa Legislativa Popular en las 16 comunidades autónomas que la recogen (solo Castilla y León no la ha regulado) y la normativa estatal recogida en la LORIPÁG. La principal diferencia se encuentra en el porcentaje de firmas exigido para presentar la iniciativa. En general se aleja poco del 1,25% de la norma estatal, pero es llamativo el alto porcentaje exigido en Extremadura (5%) y La Rioja (2,28%), y el bajo porcentaje exigido en Galicia (0,55%).

La lista de exclusiones es muy amplia, y se pueden contabilizar 22 diferentes, con Baleares y el País Vasco a la cabeza en el número de materias fuera del alcance de la iniciativa. Las causas de no admisión coinciden en general con las definidas en la LORIP para la iniciativa estatal, aunque algunas autonomías incluyen nuevos motivos como la previa existencia de una Propuesta No de Ley sobre la materia objeto de la iniciativa, la derogación de una ley aprobada durante la misma legislatura o que implique un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos.

El proceso de recogida de firmas es similar en todas las comunidades autónomas. El plazo de recogida más generalizado es de tres meses, aunque algunas comunidades lo elevan a cuatro o seis meses, con posibilidad de prórroga. En todos los casos el plazo es inferior al requerido en la ley estatal. El criterio general para la autenticación es exigir junto a las firmas otros datos como el nombre, apellidos, DNI, y domicilio. Todas las comunidades permiten la existencia de fedatarios especiales designados por la comisión promotora. Además se establece una compensación a los promotores por los gastos realizados. En Canarias y Galicia es necesario que la proposición sea tomada en consideración para que los gastos sean compensados. La cuantía varía entre los cinco millones de pesetas de Andalucía a las 400.000 pesetas de Cantabria, aunque en algunos casos, como Galicia, se ofrecen 200 ptas. constantes por firma obtenida. En Aragón, Cataluña, Baleares y Canarias la comisión promotora puede designar a uno de sus miembros para que defienda la iniciativa en el parlamento autonómico.

En cuanto a la práctica, en algunas comunidades la han utilizado a menudo, como Andalucía, Canarias y Galicia, mientras que en otras como Cantabria, Extremadura, Madrid o Valencia no lo han hecho nunca. El uso de la iniciativa está directamente relacionado con el porcentaje de firmas exigido, las comunidades con mayor uso histórico de esta institución coinciden en general con los de menor porcentaje de firmas exigidas.

Los asuntos más habituales han sido los relacionados con el medio ambiente, y en particular aquellos sobre la modificación de áreas específicamente protegidas, tratamiento de basuras, parques naturales, patrimonio forestal, etc. También han sido numerosas las iniciativas que hacían referencia a cuestiones institucionales (como la reforma del estatuto en Asturias, la de la ley electoral en Murcia, radicar la capital del país Vasco en Bilbao, modificar la ley de iniciativa popular en el país Vasco, regular los referendos en Asturias, etc.), o las que abordan temas educativos, sanitarios o sociales.

Es de destacar el elevado número de iniciativas que no han sido admitidas a trámite por la mesa (48,8%) y el bajo porcentaje de las que llegaron a convertirse en ley (12,5%), que corresponden a 5 en Canarias, 2 en Cataluña y una en Aragón, Galicia y Navarra. La iniciativa legislativa popular presenta las mismas limitaciones en su regulación y en su práctica que el instrumento equivalente a nivel estatal. El elevado número de firmas exigido, el alto número de asuntos excluidos y que el proceso no finalice en un referéndum la hace poco operativa y nada atractiva para los ciudadanos.

El referéndum obligatorio para la reforma de los estatutos de autonomía

La Constitución Española preveía originalmente dos niveles de autogestión para las comunidades autónomas. Aquellas que habían accedido a un estatuto de autonomía durante la II república (Cataluña, País Vasco y Galicia) podían optar a un mayor número de competencias. Su estatuto de autonomía debía ser aprobado mediante referéndum, y su reforma también implicaba de forma obligatoria la consulta popular. El resto de las autonomías podían acceder al mismo nivel competencial de las llamadas «nacionalidades históricas» a través de la celebración de un referéndum. Esta última opción sólo fue utilizada por Andalucía, que accedió a esta vía mediante el referéndum celebrado el 28 de febrero de 1980. Más adelante, el resto de comunidades autónomas accedieron a los niveles competenciales de las llamadas nacionalidades históricas sin precisar ningún referéndum.

Los estatutos de estas cuatro comunidades autónomas prevén dos tipos de procesos para su reforma, en función de que las materias implicadas afecten o no a las relaciones de la comunidad autónoma y el estado. En cualquier caso, ambos procedimientos implican la celebración de un referéndum para ratificar la reforma en el territorio de la comunidad autónoma afectada. Es paradójico que estas comunidades precisen del referéndum para cualquier reforma estatutaria, mientras que las demás comunidades autónomas no sólo no necesitan un referéndum para reformar sus estatutos, sino que la CE impide que pueda ser así. Al tratarse de leyes orgánicas, cuyo procedimiento de reforma debe ser definido en la CE, no es posible que estos estatutos puedan ser reformados con un referéndum como parte del procedimiento, al no haber sido previsto explícitamente por la Constitución Española. Sin una reforma de la CE es muy dudoso que se pueda utilizar la consulta popular para la reforma de los estatutos de las comunidades que no requirieron de referéndum para su aprobación.

¿Puede haber otro tipo de referéndum a nivel autonómico?

Queda abierta la cuestión de si sería posible regular otro tipo de referéndum a nivel autonómico, aparte de los obligatorios para reformar los estatutos de Cataluña, Galicia, País Vasco y Andalucía. Aunque la Constitución Española no menciona explícitamente esta posibilidad, la mayoría de los constitucionalistas creen que la necesidad de obtener autorización del gobierno para la celebración de referendos (art. 149.1.32 CE) se refería específicamente a los referendos regionales. Como indica Ibáñez Macías «el art. 149.1.32 se refiere a los referendos que se celebren en el ámbito autonómico» (Antonio Ibáñez Macías: «El referéndum local en España: régimen jurídico», Universidad de Cádiz, 2005, Pág. 106), y cita en apoyo de esta tesis a Luís Aguiar de Luque, que entiende que la finalidad del gobierno al requerir esta autorización es controlar este instrumento «dada la potencialidad centrífuga que esta institución podría desempeñar en alguna zona del país» (Revista de Derecho Público, 1986, Pág. 13). Sin entrar a valorar este argumento, parece claro que la CE se refiere implícitamente a la institución de los referendos a nivel autonómico, aunque sólo sea para requerir la previa autorización del gobierno para su celebración

Varias comunidades autónomas han asumido explícitamente en sus estatutos «competencias sobre consultas populares por vía de referéndum» (Asturias, Murcia, Extremadura, La Rioja, Baleares, Castilla y León, y más recientemente, Cataluña), «de conformidad con lo que disponga la ley a que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución». Esta ley es la LRMR, que no menciona en ningún momento los referendos autonómicos. Sin embargo el hecho de que esta ley no los mencione no implica que estén prohibidos. Esta ausencia debe interpretarse como que la ley «no ha querido interponer ningún obstáculo a su regulación por ley autonómica» (Ibáñez Macías, PÁG. 133). Incluso aquellas comunidades autónomas que no han asumido explícitamente esta competencia, «en virtud de su competencia plena sobre organización de sus instituciones de autogobierno» podría regular el referéndum regional (Ibáñez Macías, Pág. 132)

Pero se da la paradoja de que ninguna comunidad autónoma ha regulado la institución del referéndum autonómico, salvo en lo que se refiere a los referendos obligatorios para reformar los estatutos de las llamadas nacionalidades históricas. En particular, el referéndum iniciado por los ciudadanos permanece inédito en el ámbito regional. Es de esperar que en el futuro

las comunidades autónomas regulen esta institución democrática de participación directa, para la que no existe ningún inconveniente en la legislación estatal, salvo en lo que se refiere a su preceptiva autorización por parte del gobierno.

4. Democracia directa a nivel local

Como vimos en la introducción, la democracia directa de las ciudades y las aldeas tiene en España una historia de más de mil años. Pero el aumento del poder de los señores (esto es, de las clases más poderosas tanto por su sangre como por sus posesiones), y del poder real consiguió asfixiar esta forma de democracia directa. El sistema por el que se regían ciudades y pueblos en los albores del pasado milenio quedó relegado a las pequeñas aldeas del norte de la península, donde sobrevivieron hasta hoy. Desde principios del siglo XX se comenzaron a regular estos sistemas asamblearios, así como las instituciones de democracia directa nacida en el siglo anterior: la iniciativa y el referéndum. El nivel municipal es el único en el que hay algún tipo de referéndum iniciado por los ciudadanos. Además la legislación presenta una complejidad mayor que en los demás niveles, porque las competencias de regulación de estos instrumentos están repartidas entre el estado central y las comunidades autónomas.

El Concejo Abierto en la época contemporánea

La primera regulación legal del Concejo Abierto en la época contemporánea se encuentra en el proyecto de ley sobre Gobierno y Administración Local de 1884, que indicaba que en aquellos pueblos con menos de 500 habitantes fueran concejales todos los electores, y que en los que contaban entre 500 y 1000 habitantes, se turnasen por bienios la mitad de los electores como concejales. En los pueblos con más de 1000 habitantes se aplicaba el sistema representativo. Este mismo sistema se propondría en el Proyecto de Gobierno y Administración Local de 1891. Era la primera vez en la historia liberal de España (esto es, desde 1812) que el Concejo Abierto tenía cabida explícita en el ordenamiento legal. Pero ninguno de estos dos proyectos llegó a promulgarse.

En 1903, el gobierno de Antonio Maura presentó un proyecto de ley para la Reforma de la Administración Local, que establecía que el gobierno de los pueblos con menos de 200 habitantes se efectuaría por el sistema de democracia directa. Este texto, que tampoco fue aprobado, se perfeccionó en el proyecto de ley presentado por Antonio Maura al Congreso en 1907, también para aquellos municipios con menos de 200 habitantes. Para demostrar la necesidad palpable del Concejo Abierto, se mostró su existencia de facto en aldeas de Valencia, León, Salamanca, Zamora, etc., y se contrastó su falta de base legal con la protección que estos sistemas de gestión encontraban en Inglaterra, Alemania o Suiza. El Proyecto indicaba que «en los municipios menores de 200 habitantes serán concejales todos los electores en Concejo Abierto», y en los menores de 500 habitantes también se regirían por Concejo Abierto aquellos en que 2/3 de los vecinos así lo decidieran. Sin embargo, este proyecto tampoco llegó a aprobarse. Estas previsiones se incluirían de forma casi idéntica en el proyecto de Canalejas de 1912, que tampoco vería la luz.

Habría que esperar al estatuto municipal de 1923 para encontrar el Concejo Abierto reconocido formalmente como sistema de gobierno. Este estatuto reconoce el sistema de Concejo Abierto para todos los municipios con menos de 1000 habi-

tantes (en aquellos con menos de 500 habitantes todos los electores serían concejales, mientras que en los que tuvieran entre 500 y 1000 se turnarían como concejales la mitad de los habitantes cada dos años). Aunque sólo llegaría a aplicarse en Navarra, la importancia del Concejo Abierto para la gestión de los pequeños núcleos de población ya se había convertido en un clamor. Así, académicos del prestigio de Jordana y Pozas declaraban que «paradójicamente en países como Suiza, Alemania, Inglaterra, etc. la democracia directa municipal está regulada y reconocida por las leyes, mientras que en España se daba el caso de que, contra lo expresamente dispuesto en la ley, su ejercicio había «perdurado en extensa comarca por la sola fuerza de su prestigio»» (Orduña, Pág. 323).

En 1931 aparece por primera vez una mención expresa al Concejo Abierto en una constitución española. El artículo noveno de la constitución de la II República menciona el Concejo Abierto como sistema de funcionamiento de los municipios. Del mismo modo, la ley municipal de Cataluña incluye el Concejo Abierto como sistema, aunque no en función del número de habitantes, sino teniendo en cuenta factores claramente económicos como gozar de aprovechamientos comunales, cuyo rendimiento representase la cuarta parte o más del presupuesto municipal. Parece ser que este sistema funcionó con cierta asiduidad sobre todo en Lérida y Gerona. Del mismo modo, la Ley Municipal de la República de 1935 señalaba que en los municipios de menos de 500 habitantes serían concejales todos los electores en Concejo Abierto. Esta ley, que debía aplicarse en más de 3000 municipios en las siguientes elecciones municipales, no llegó a ponerse en práctica debido a la Guerra Civil.

Habría que esperar 43 años para que el Concejo Abierto pudiera volver a desarrollarse formalmente en un contexto democrático. No obstante, la Ley de Bases de 1945 declaraba la subsistencia de los Concejos Abiertos, Asambleas Vecinales donde «tradicionalmente vengán funcionando», aunque en los municipios con menos de 500 habitantes se elegirían 3 concejales por el procedimiento orgánico. A pesar de todo, «los municipios, pueblos y lugares donde era costumbre continuaron rigiéndose por el sistema tradicional del Concejo Abierto hasta las postrimerías del régimen» (Orduña Pág. 366). Serían, sin embargo, muchos menos municipios los que podrían optar a este sistema. El número de municipios se redujo considerablemente durante la dictadura, desapareciendo muchos de los que se regían tradicionalmente por este sistema, y de los que por su número de habitantes podrían haber optado a él una vez se restauró la democracia. Además de las causas económico-sociales que provocaron la ruina de los municipios entre 1965 y 1975, básicamente la emigración en masa a las ciudades, «existieron otros de mayor sutileza, que con la disculpa de conseguir una mayor eficacia (...), se propugnaban desde los poderes públicos, cuando no obligaban en la práctica a las agrupaciones forzosas de municipios» (Orduña Pág. 380). Así, entre 1960 y 1980, aunque la población española aumentó en más de 7 millones de habitantes, el número de municipios se redujo en casi un 10%.

El Concejo Abierto desde 1975

La Constitución Española declara en su artículo 140 que «la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del Concejo Abierto», haciendo honor a la tradición democrática representada por este instrumento. La LBRL, en su artículo 29 dice que «los municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración funcionarán en régi-

men de Concejo Abierto». En estos municipios el gobierno y la administración municipal corresponde a un alcalde y a una Asamblea Vecinal formada por todos los electores. Además, el sistema se amplía a aquellos municipios «en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales y otras circunstancias lo hagan aconsejable». En estos casos, los municipios accederán al régimen de Concejo Abierto a petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de 2/3 del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma. Las normas de funcionamiento del Concejo Abierto están previstas en el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1987, que en su artículo 111 establece que «las Asambleas Vecinales se reunirán donde lo tengan por costumbre, celebraran sesión ordinaria como mínimo una vez al trimestre en día festivo, y serán convocadas a toque de campana, por pregón, por anuncio o por cualquier otro medio de uso tradicional en el lugar». A partir de la ley 7/1985, las entidades locales de ámbito inferior al municipal (pedanías) pueden administrar su propio patrimonio e intervenir en la gestión y ejecución de los servicios de competencia municipal, y pueden regirse por el régimen de Concejo Abierto si tienen menos de 100 habitantes

Prácticamente ningún estatuto de autonomía hace mención al Concejo Abierto. Pero algunas comunidades autónomas lo han reconocido expresamente en sus leyes de régimen local, generalmente en los mismos términos que lo hace la LBRL. Así, la Ley Foral 6/1990 de Régimen de Administración Local de Navarra, la Ley 3/1991 sobre Normas Reguladoras de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, la Ley 3/1987 Municipal y de Régimen Local de Cataluña y la Ley 11/1986 de Asturias, que reconoce la personalidad jurídica de la parroquia asturiana y establece el régimen de Concejo Abierto para aquellas con menos de 100 habitantes. Sólo la ley catalana ofrece alguna novedad, al admitir que podrá ampliarse el régimen de Concejo Abierto a los municipios menores de 250 habitantes con aprovechamientos comunales de rendimiento superior a la cuarta parte de los ingresos ordinarios de su presupuesto.

Según el censo de 1991, hay 797 municipios españoles con menos de 100 habitantes, la mayoría en Castilla y León (363), Castilla La Mancha (173) y Aragón (115). Las provincias con mayor número de municipios de menos de 100 habitantes son Guadalajara (142), Burgos (131) y Soria (80). Sin embargo, existen pocos datos sobre el funcionamiento del Concejo Abierto, y no se conoce con exactitud el número de municipios que lo utilizan. Según el registro de la Subdirección General de Cooperación con la Administración Local, hay 617 entidades territoriales inferiores al municipio (pedanías) que se rigen por el régimen de Concejo Abierto, de los que 346 corresponden a Castilla y León y 250 a Álava.

Sería muy importante mantener un registro para conocer con detalle el número de municipios y de entidades inframunicipales que se rigen por el sistema del Concejo Abierto en España. Además, como indica Orduña Rebollo en su magistral estudio, se ha comprobado «la necesidad de una norma que complete el andamiaje legal sobre el que se asienta el Concejo Abierto» (Orduña, Pág. 421), en consecuencia, las ordenanzas del Concejo Abierto «deberían contener dos partes muy claras y separadas. Por un lado, la aplicación de las disposiciones generales y obligatorias para la totalidad de las entidades, y por otro (...) los usos, costumbres y tradiciones» específicas de cada entidad local (Orduña Pág. 422). Es también importante que las instituciones públicas asuman

la importancia de la autogestión local, y específicamente del uso de instrumentos de democracia directa como el Concejo Abierto, para evitar situaciones tan lamentables como la que afecta al municipio de Robledillo, mencionado en la introducción a este capítulo.

Iniciativa y Referéndum a nivel local

Como hemos visto en el capítulo 2, en comunidades numerosas donde la democracia asamblearia no es factible, los instrumentos que pueden recrearla son la iniciativa y el referéndum. En España, con todas las limitaciones que veremos más adelante, sólo están disponibles en el nivel municipal. Estos instrumentos están regulados en varios niveles legislativos: el estatal, el autonómico y el municipal, en función de las competencias que para los distintos aspectos de estas herramientas tienen asignados cada uno de estos niveles. Esto hace compleja la interpretación de estas leyes, que describen nuestro derecho a participar de forma directa en las decisiones colectivas. Sólo trataremos de cubrir una introducción a la democracia directa a nivel local en España en este apartado. Aquellos que deseen profundizar, pueden consultar el excelente trabajo del profesor Antonio Ibáñez Macías: «El referéndum local en España: régimen jurídico», editado en el año 2005 por el servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz.

La figura del referéndum ya fue contemplada en los proyectos de régimen local de Maura (1907) y Canalejas (1912), aunque hemos visto que estos proyectos no llegaron nunca a ser aprobados. Habría que esperar al estatuto municipal de 1924 para encontrar el referéndum expresado en una legislación en vigor en España. Este estatuto indica que «Los Ayuntamientos, a petición expresa de (...) la vigésima [parte] de [los] electores, someterán sus propios acuerdos a ratificación o revocación». Del mismo modo, se introduce el instrumento del «recall», en los siguientes términos: «El Alcalde podrá ser destituido por medio del referéndum», a través del mismo sistema que permite convocar un referéndum: la petición del 5% de los electores. También preveía el referéndum obligatorio en varios supuestos, que incluían la enajenación de bienes de aprovechamiento común o que pertenezcan al municipio, las concesiones importantes de obras o servicios, la fusión de municipios, etc.

Ya en la II República la ley municipal de Cataluña de 1933 preveía la iniciativa popular a partir de las firmas del 2% de los electores. De no ser aceptada por la corporación podía ser sometida a referéndum si se recogían las firmas del 25% de los electores. Se contemplaba el referéndum facultativo para ciertos asuntos (préstamos, venta o gravamen de bienes inmuebles, contratos, concesiones, etc.) con las firmas del 20% de los electores. La ley municipal de 1935 preveía un referéndum voluntario «sobre todos los acuerdos del Ayuntamiento de manifiesta importancia». El procedimiento preveía una «ante-votación» que podía ser solicitada por un número bajo de ciudadanos (desde 50 en municipios de hasta 2500 habitantes, hasta 1500 en los de más de medio millón), y que debía obtener un porcentaje de votos del 20% en la votación celebrada el jueves de la semana siguiente, para que se convocara un referéndum propiamente dicho sobre el asunto indicado. Además se admitía la iniciativa popular para ciertos asuntos (segregación de municipios, municipalización de un servicio, etc.), manteniéndose el requerimiento del 20% de los electores.

Desgraciadamente, como indica Antonio Serrano Pascual (citado por Ibáñez Macías, Pág. 101): «tanto el estatuto de Calvo Sotelo como la ley municipal de Cataluña y la ley Municipal de 1935, prácticamente quedaron inaplicadas por la difícil situación que se vivía en España en aquellos momentos». Hay que remontarse a la actual regulación contenida en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) de 1985 para encontrar la primera formalización legislativa del referéndum local que se ha podido aplicar en España.

¿Qué instrumentos hay de democracia directa local?

Contamos con dos instrumentos de democracia directa promovidos por los ciudadanos: el referéndum y la iniciativa. El primero (descrito en los artículos 18.1.f y 71 de la LBRL) reconoce a los vecinos el derecho a «pedir la consulta popular en los términos previstos por la ley». Esta consulta puede versar sobre «aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local, que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la hacienda local». Es decir, los vecinos tienen el derecho de pedir un referéndum sobre disposiciones tomadas por la Corporación Municipal. Veremos más adelante que tipo de disposiciones exactamente pueden ser sometidas a referén-

Tabla 1:

Número de habitantes	Ley Catalana	Ley Andaluza	Ley Aragonesa	Ley Riojana	Ley Navarra
< 5.000	20% htes.	10% htes.	20% htes.	20% htes.	10% de los censados
5.001-50.000		500 + 7% htes.*			
50.001-100.000		3.650+5% htes.**			
5.001-100.000	1000 + 10% htes.*		1000 + 10% htes.*	1000 + 10% htes.*	
> 100.000	10.500 + 5% htes.***	6.150+3% htes.***	10.000 + 5% htes.***	10.000 + 5% htes.***	

* Porcentaje de los habitantes que excedan de 5.000 | ** Porcentaje de los habitantes que excedan de 50.000 | *** Porcentaje de los habitantes que excedan de 100.000 | (Fuente: Ibáñez Macías, Pág. 161)

dum. Señalemos también que la LBRL no fija el porcentaje de vecinos preciso para pedir este referéndum. Sin embargo, las comunidades autónomas que han regulado este instrumento sí han fijado unos porcentajes de firmas mínimos, que varía en función de la población del municipio y que indicamos en la siguiente tabla 1.

El segundo instrumento que describe la LBRL (artículos 18.1.h y 70 bis 2) fue introducido en una reforma legislativa el año 2003, y reconoce el derecho de los vecinos a la iniciativa popular, que puede consistir en «propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal». Esta iniciativa puede ir acompañada de una «propuesta de consulta popular local». Los vecinos que pueden ejercer la iniciativa son aquellos «que gocen el derecho de sufragio activo en las elecciones», y deberán hacerlo en un porcentaje que fija la ley en función del número de habitantes del municipio (hasta 5000 del 20%, hasta 20000 del 15%, y en adelante del 10%). En el futuro las comunidades autónomas podrían bajar el porcentaje de firmas. Vemos que en este caso el objeto del referéndum es una propuesta de los vecinos (y no una disposición que emana de la Corporación, como en el primer instrumento).

Estos dos instrumentos, el referéndum y la iniciativa, son los únicos que, a iniciativa de los vecinos, desembocan en un referéndum. Ni la legislación autonómica ni el reglamento municipal pueden establecer nuevos tipos de consultas populares. Por lo tanto, en España no hay ningún tipo de referéndum obligatorio a nivel municipal, como los que se incluían en leyes municipales más antiguas. Es importante, dada la complejidad del sistema de competencias que aplica a las consultas populares locales, que dediquemos algún espacio a describirla con más detalle.

¿Quién es competente para regular las consultas locales?

Las consultas locales son competencia de las comunidades autónomas, como todo el régimen local. Aunque no pueden establecer nuevos tipos de consultas populares vinculantes, todas las comunidades autónomas pueden regularlas en detalle. Sin embargo, sólo tres comunidades autónomas (Cataluña, Andalucía y Navarra) lo han hecho hasta ahora. Algunas comunidades (Aragón, La Rioja) han regulado aspectos como el número de firmas, pero la mayoría no dispone de ninguna regulación. Esto no significa que no puedan convocarse consultas populares en el resto de comunidades autónomas. En esas comunidades bastaría con lo descrito en la LBRL y la aplicación del resto de legislación estatal que regula los referéndum (es decir, la LRMR y la Ley Electoral). Además, en ausencia de legislación autonómica el reglamento municipal puede adoptar las disposiciones necesarias para la consulta popular, aunque no podrá establecer limitaciones o requisitos nuevos para ejercitar el derecho a participar en el referéndum.

Excepto en las tres comunidades autónomas mencionadas, la legislación actual es insuficiente, lo que pone en peligro la práctica del referéndum municipal. Sería deseable que se regulase, para lo cual existen tres opciones. La primera y más obvia es que todas las comunidades autónomas regulen las consultas populares, como en las tres que hemos visto. La segunda es que la legislación estatal regule con detalle las consultas populares, por ejemplo dentro de la LRMR, lo que aplicaría a todas aquellas comunidades autónomas donde no está regulado explícitamente. La tercera opción es que el estado promulgue una ley para regular las consultas populares en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que no tie-

nen capacidad legislativa. Esta ley podría aplicarse de forma supletoria en todas aquellas comunidades autónomas donde las consultas populares no han sido reguladas explícitamente. Esta última opción sería la más razonable por su sencillez, como indica Ibáñez Macías (Pág. 123).

En resumen, las comunidades autónomas son las encargadas de regular detalladamente las consultas populares, por ejemplo fijando el porcentaje de firmas necesario o incluso disminuyendo los que fije la ley estatal (como debería ocurrir cuando se regule la iniciativa popular introducida en el año 2003 en la LBRL). Sin embargo, no puede limitar la participación de los ciudadanos por encima de lo que ya lo hace la ley estatal. Veamos los requisitos para convocar referendos locales y el procedimiento para ello.

¿Qué asuntos pueden someterse a referéndum?

Tanto el referéndum como la iniciativa (cuando va acompañada de una «propuesta de consulta popular local») deben ajustarse a aquellos «asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local» (art. 71 LBRL). Veamos cada uno de estos aspectos.

¿Qué es un asunto de especial relevancia? Es necesario precisar más este requisito, y de ello se ocupó el Tribunal Supremo en 1989. A finales de los 80, la Comisión Pro Metro de Sevilla solicitó al alcalde de esta ciudad la celebración de un referéndum sobre la continuación de las obras del metro en Sevilla. El ayuntamiento no contestó a esta petición, por lo que la Comisión apeló ante la Audiencia Territorial de Sevilla, que les dio la razón. El Ayuntamiento contestó apelando ante el Tribunal Supremo, con el argumento de que no se trataba de un asunto de «especial relevancia». El Tribunal Supremo desestimó esta apelación, dando la razón a la Comisión Ciudadana y definiendo los asuntos que no son de especial relevancia como aquellos «que carezcan de interés, o sean normales habituales en la vida ciudadana» (STS 14 noviembre 1989). Será el Pleno del Ayuntamiento el que aprecie la relevancia del asunto en el momento de decidir si solicita al gobierno la celebración del referéndum. Pero como hemos visto, esta decisión del pleno será siempre recurrible ante los tribunales, por lo que su decisión no puede ser discrecional, sino motivada.

Debemos preguntarnos ahora que asuntos son de la competencia propia municipal. Este término técnico describe aquellas competencias que se ejercen «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad» (artículo 7 LBRL) y están listados en el artículo 25.2 LBRL donde se incluyen las áreas de seguridad, tráfico, disciplina urbanística, medio ambiente, servicios sociales, etc. A esta lista habría que añadir los servicios obligatorios que se describen en el artículo 26.1 LBRL, y que incluyen el abastecimiento de agua, recogida de residuos, mantenimiento de vías públicas, etc.

La misma sentencia sobre el metro de Sevilla describe también los asuntos que son de carácter local como aquellos que «en su planteamiento no podrán superar los límites geográficos del término municipal». Por último, la LBRL excluye de los asuntos que pueden someterse a referéndum aquellos relativos a la Hacienda Local. Esta exclusión, que consideramos excesiva y que «no tiene antecedentes en nuestro Derecho Histórico, y no existe con tal amplitud (...) en el Derecho comparado» (Ibáñez Macías, Pág. 145), incluye los ingresos

de la corporación por su patrimonio, los tributos propios y la participación en los tributos autonómicos o del estado, las subvenciones y el producto de las multas y sanciones, entre otros asuntos.

Se trata de una lista exhaustiva de excepciones, que limitan en exceso el ejercicio de la democracia directa y que no se ajustan al espíritu del artículo 23.1 de la Constitución Española, por lo que debería reducirse en el futuro La iniciativa popular en sí, cuando no va acompañada de una petición de referéndum, tiene un alcance mucho más amplio que el descrito en este apartado. Sin embargo, cuando se acompaña de una petición de referéndum debe ajustarse a las limitaciones incluidas en el artículo 71 LOBRL que hemos descrito.

El objeto del referéndum puede ser la consulta previa a la adopción de un acuerdo, o la ratificación o revocación de un acuerdo ya adoptado. El referéndum puede ocuparse de textos normativos como el reglamento orgánico, los planes municipales o las ordenanzas (salvo las fiscales), o bien de asuntos más generales que no pueden traducirse en un texto normativo. Nos podemos preguntar todavía si, aun cuando un asunto cumple los requisitos mencionados, el ayuntamiento está obligado a convocar el referéndum.

¿Quién toma la decisión final sobre la celebración del referéndum?

¿A qué órgano municipal corresponde verificar los requisitos materiales y formales de una solicitud de referéndum?. En el caso de la iniciativa la ley estatal es clara, y establece que el Secretario Municipal emita un informe de legalidad. En cambio, la misma ley no dice nada en lo que se refiere al referéndum, aunque las comunidades autónomas que han regulado las consultas locales sí que han fijado un procedimiento al efecto. En Andalucía, Cataluña y Navarra se sigue un procedimiento que, con algunas salvedades, es muy similar:

- a) Hay una primera verificación de los requisitos de la solicitud, realizada por el alcalde (excepto en Andalucía, donde la realiza el secretario).
- b) Se concede un plazo de 10 días hábiles para subsanar los defectos de la solicitud
- c) Se realiza la verificación definitiva de los requisitos (tanto formales como materiales) por el pleno municipal, que deberá aceptar o no por mayoría simple.

En las comunidades autónomas donde el referéndum local no ha sido regulado deberá ser el reglamento municipal el que establezca el procedimiento. En su defecto, la verificación deberá ser realizada por el alcalde o por el Pleno Municipal. En caso de rechazo, siempre será posible apelar la decisión mediante un recurso administrativo, o un posterior recurso contencioso administrativo. Cabría plantear incluso un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, por vulnerar el derecho a participar en los asuntos públicos. En cualquier caso el acuerdo que rechaza la solicitud de referéndum debe ser por motivos de legalidad, y no de oportunidad política.

Una vez aceptada la solicitud por el pleno o el alcalde, se tiene por presentada y admitida. La ley estatal no determina de forma expresa si la petición de consulta (tanto para el referéndum como para la iniciativa) es vinculante, es decir, si el Ayuntamiento está obligado a convocar el referéndum una vez aceptada la legalidad de su solicitud. En lo que se refiere a la iniciativa acompañada de consulta popular, los expertos en derecho constitucional opinan que el Ayuntamiento está

obligado a convocar el referéndum si se han cumplido los requisitos legales en la solicitud. Ibáñez Macias revisa de forma pormenorizada en su libro los principales argumentos jurídicos en contra de esta opinión, rebatiéndolos de forma contundente y concluyendo que «lo más congruente con el principio democrático es que la iniciativa validamente presentada y admitida obligue al Pleno a solicitar al Gobierno de la nación la autorización para la convocatoria del referéndum» (Ibáñez Macias, Pág. 169).

La iniciativa puede convertirse en un potente instrumento de democracia directa. Dada su reciente introducción en 2003, la iniciativa no ha sido desarrollada legislativamente por ninguna comunidad autónoma, pero Ibáñez Macias hace notar que esta futura legislación de desarrollo (o, en su defecto, el Reglamento Municipal) podría hacer que el rechazo por el pleno de la Iniciativa Popular obligue a éste a la celebración de la consulta popular. «Introduciríamos de este modo en nuestro ordenamiento una auténtica iniciativa popular, tal y como se configura este instituto en el derecho suizo y en el estadounidense» (Ibáñez Macias, Pág. 172)

En el caso del referéndum hemos visto que la ley estatal no fija el número de firmas precisas para solicitarlo. Donde no hay legislación autonómica cualquier ciudadano o asociación puede solicitar su convocatoria, por lo que el Pleno no estaría obligado, en principio, a convocarlo. Sin embargo, cuando la ley autonómica no lo prohíba, el reglamento municipal puede convertir el acuerdo plenario de celebración del referéndum en un acto obligado.

Donde hay legislación autonómica (Cataluña, Andalucía y Navarra) la situación difiere. La ley foral de Navarra configura el acuerdo plenario de celebración el referéndum como un acto reglado, por lo que la petición de referéndum tiene efectos vinculantes. Pero la ley andaluza y catalana ha entendido el acuerdo plenario de celebración del referéndum como un acto discrecional, y en consecuencia el referéndum local como un instrumento de democracia participativa, y no directa.

En Cataluña y Andalucía, tras la aceptación del acuerdo por el que se inicia el procedimiento referendario, se somete dicho acuerdo a información pública por un plazo no inferior a 20 días. La decisión final de solicitar la autorización estatal será por tanto discrecional y no obligada, puesto que deberán ponderarse las alegaciones presentadas en el periodo de información pública. Las leyes catalana y andaluza convierten la petición de referéndum descrita en el artículo 18.1.f LBRL en una suerte de derecho de petición agravada: no pueden ser titulares cualquier persona física o jurídica, sino sólo los vecinos que sean electores, y no cabe una petición individual sino que se exige cierto número de firmas. Como indica Ibáñez Macias, «habría que preguntarse entonces que ventajas ofrece el derecho del artículo 18.1.f LBRL frente al derecho de petición» (Pág. 175). Por tanto, urge la modificación de las leyes catalana y andaluza para hacer obligatoria la convocatoria del referéndum una vez comprobado que se han cumplido los requisitos legales en su petición.

En la ley estatal no se prevé un plazo para someter la solicitud de referéndum al debate y votación en el pleno, pero en Cataluña, Andalucía y Navarra ese plazo ha sido fijado en 30 días. En las comunidades autónomas donde no ha sido regulado, el Reglamento Municipal puede establecer ese plazo, para evitar maniobras dilatorias por parte de la Corporación.

Ni en la ley estatal ni en la legislación autonómica se ha previsto la participación de los promotores del referéndum en el pleno del Ayuntamiento. En cambio, en el ejercicio del derecho de petición, cabe la defensa oral de la consulta popular en el Pleno, si el Alcalde así lo acepta. Por tanto, los promotores de la iniciativa de referéndum podrán pedir al Alcalde, en el ejercicio del derecho de petición, la exposición oral de la iniciativa ante el Pleno, con carácter previo a su deliberación y votación. En cualquier caso, el Alcalde tendrá la facultad discrecional de aceptar o denegar, de forma motivada, la petición. Una vez tomado el acuerdo de someter a referéndum la cuestión propuesta, es preciso solicitar la autorización del gobierno de la nación para convocar el referéndum.

¿Cómo se solicita la autorización del gobierno?

Corresponde al alcalde solicitar al gobierno la autorización para la convocatoria de referéndum. Donde existe legislación autonómica esta autorización debe realizarse por intermediación del gobierno autonómico, lo que dilata aun más su tramitación. El plazo del que dispone el gobierno para dictar el acuerdo es de tres meses, que puede ser prorrogado tres meses más. Transcurrido ese plazo, se entenderá concedida la autorización por silencio administrativo.

Otra cuestión importante es el tipo de criterios que puede usar el gobierno para conceder, o no, la autorización. En otras palabras, ¿puede ser la decisión del gobierno discrecional? La respuesta es un rotundo no. La finalidad de la autorización es controlar la legalidad de la solicitud del referéndum, como coinciden en señalar tanto sentencias del Tribunal Constitucional como el artículo 8.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local. El gobierno debe limitarse a comprobar que se ha seguido correctamente el procedimiento (solicitud del alcalde, previo acuerdo del pleno por mayoría absoluta, etc.) y cumplido los requisitos materiales (que la materia sea de carácter local, de competencia propia municipal, etc.).

En cualquier caso la necesidad de solicitar autorización al gobierno para la celebración de un referéndum, que sólo puede afectar a asuntos locales, no tiene precedentes en ningún país de nuestro entorno. Se trata de un requisito extraordinariamente restrictivo que atenta contra la autonomía municipal reconocida por nuestra Constitución. Este requisito no está incluido en la Constitución, sino introducido por la LRMR, la LBRL y por diversos estatutos de autonomía. Es además innecesario porque la legalidad de la solicitud de referéndum siempre puede ser impugnada ante los tribunales, e incluso suspendida por el delegado del gobierno si entiende que el acuerdo atenta «gravemente el interés general de España». Las impugnaciones son las técnicas habituales de control externo de los actos locales, frente a las autorizaciones, que revisten un carácter excepcional en la legislación española. Lo más lógico es que se elimine este requisito en una futura reforma de la legislación de régimen local.

¿Cómo se convoca el referéndum?

Según la ley estatal, el encargado de convocar el referéndum es el Alcalde. Sin embargo, la legislación catalana y gallega atribuye esta responsabilidad a la Generalitat y a la Xunta de Galicia. Según Ibáñez Macías (Pág. 191) esto vulneraría la legislación estatal y debería ser corregido. Ni la legislación estatal ni las leyes autonómicas fijan un plazo para convocar la consulta, lo que sería deseable, estableciendo un plazo muy breve para evitar dilaciones por razones de mera oportunidad política.

La ley estatal no fija el contenido de la convocatoria, por lo que debería aplicarse la LORMR, que indica que la convocatoria deberá:

- 1) contener el texto íntegro del proyecto de disposición o de la decisión objeto de la consulta
- 2) señalar claramente la pregunta
- 3) determinar la fecha en que se celebrará el referéndum.

Las leyes autonómicas incluyen las dos últimas disposiciones, pero no hacen mención a la primera, lo que dificulta que el electorado conozca con detalle el asunto objeto de la consulta.

Tanto en Cataluña como en Andalucía y en Navarra, el referéndum no puede convocarse ni ser celebrado en el periodo que media entre la convocatoria y la celebración de otras elecciones. Se trata de una limitación temporal excesiva. Lo lógico sería aprovechar la celebración de elecciones para celebrar el mismo día la consulta popular, lo que ahorraría gastos y evitaría el cansancio del electorado. En el resto de las comunidades autónomas los únicos periodos excluidos son aquellos afectados por estados de excepción y sitio, aplicando lo establecido por la LRMR. En Andalucía y Navarra el asunto objeto de referéndum no puede ser sometido a una nueva consulta durante el periodo de tiempo que reste a la Corporación Municipal hasta las siguientes elecciones locales.

La administración electoral competente para controlar el proceso referendario son las Juntas Electorales de la Comunidad Autónoma y de Zona, en las tres comunidades autónomas que tienen legislación al respecto. En el resto del país la ley estatal no fija este punto, por lo que urge su regulación en una futura reforma de la LBRL.

¿En que consiste la campaña electoral?

La campaña electoral es una de las fases más cruciales de todo el proceso referendario, puesto que se trata de influir a los votantes y convencerles de que voten en un determinado sentido. Su duración no puede ser inferior a 10 días ni superior a 20 (excepto en Andalucía, donde no puede exceder los 15 días). Puede hacer campaña cualquier persona física o jurídica. Sin embargo, no todos tienen igual acceso a los medios de información de titularidad pública. En Cataluña y Andalucía se permite este acceso a los grupos políticos con representación municipal y a los promotores de la iniciativa de referéndum. En el resto de comunidades autónomas habría que aplicar de forma supletoria la LOREG, por lo que únicamente tendrían acceso los partidos políticos. Ambas regulaciones son insuficientes, y no respetan el principio de igualdad que debería amparar a los promotores de todas las opciones, que en el caso del referéndum son los proponentes del voto a favor, en contra, en blanco y la abstención. Debería admitirse la participación de las asociaciones de vecinos más relevantes. Esta ampliación de los titulares del acceso a los medios públicos debería hacerse en la legislación estatal o en la autonómica, ya que el Reglamento Municipal no es competente para regular este punto.

Ni la legislación autonómica ni la estatal establece ningún límite a los gastos que pueden hacerse en la campaña electoral. Este olvido es peligroso, ya que deja abierta la posibilidad de que agentes con gran poder económico puedan abusar de esa ventaja para intentar influir en los votantes en una dirección determinada. Es un problema que, en cambio, está previsto en la LOREG para las elecciones municipales, donde se limitan los gastos que los partidos pueden hacer en la campaña electoral. Es importante que la legislación autonómica

o la estatal establezcan unos límites similares para los agentes que deseen hacer campaña electoral durante un proceso de referéndum. Esta necesidad es aun mayor si tenemos en cuenta que el reglamento Municipal no puede establecer, por sí mismo, estas limitaciones.

En las comunidades donde el referéndum local está regulado se permite que los ayuntamientos lleven a cabo una campaña institucional, pero se establece que ésta debe ser neutral. El ayuntamiento sólo puede informar sobre la fecha, procedimiento de votación y la pregunta. En el resto de comunidades autónomas el reglamento Municipal puede regular las campañas institucionales. Si tampoco está regulado a nivel municipal, debería aplicarse la LOREG de forma supletoria, que hace similares requerimientos de neutralidad a las campañas institucionales.

¿Quién y cómo se vota?

Puesto que se trata de una forma de participación que implica el sufragio universal, los titulares del derecho al voto han de ser los electores, es decir, aquellos ciudadanos que puedan participar en unas elecciones municipales. Esto incluye a los vecinos mayores de edad de nacionalidad española, y a los residentes de otros países con los que se hayan establecido tratados al efecto, como los de la Unión europea.

La legislación autonómica no establece quién puede nombrar apoderados en las mesas de votación. No está claro que sólo los partidos políticos puedan ejercer este derecho, como ocurre en los referendos estatales. Como indica Ibáñez Macias, la aplicación de la LRMR «(...) en nuestra opinión no sería posible por ser restrictiva del derecho en cuestión» (Pág. 221). Una solución posible sería que los promotores de las cuatro alternativas de voto posibles (Sí, No, abstención y voto en blanco) tuvieran derecho a ejercer como apoderados.

Afortunadamente, ni la legislación estatal ni ninguna comunidad autónoma establece un quórum de participación para que el resultado del referéndum sea válido. En principio, la legislación autonómica podría establecer este requisito, por lo que es importante que los defensores de la democracia se mantengan alerta frente al desarrollo legislativo que del referéndum local se haga en otras comunidades autónomas en el futuro.

Cualquier persona o grupo podría recurrir cualquier acto relativo al proceso referendario. Siempre cabrá el recurso contencioso-administrativo, pero cuando el acto recurrido esté relacionado con el escrutinio general o la proclamación de resultados, además podrá ejercitarse un recurso contencioso-electoral. El órgano competente para la resolución del recurso es el Tribunal Superior de Justicia de la respectiva comunidad autónoma. Además, sería posible el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

¿Qué efectos tiene el referéndum local?

¿Es vinculante para el ayuntamiento el resultado del referéndum? A la luz de la Constitución Española, que establece que España es un estado democrático (artículo 1.1), que la soberanía reside en el pueblo (artículo 1.2) y que los ciudadanos tienen derecho a participar directamente en los asuntos públicos (artículo 23.1), la respuesta no puede ser otra que afirmativa.

La legislación estatal de desarrollo no dispone nada al respecto. Aunque el artículo 69.2 de la LBRL establece que los «procedimientos de participación que las Corporaciones

establezcan (...) no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que correspondan a los órganos representativos», el referéndum local no se encuentra incluido dentro de esos «procedimientos». Este precepto se refiere a las formas de participación que establezcan las corporaciones locales, pero no a las ya establecidas por las leyes, como el referéndum municipal.

Los testimonios de los expertos de derecho constitucional a favor de la vinculación de los referendos en España son abrumadores. Como indica Ibáñez Macias «los argumentos hay que buscarlos en el principio de soberanía popular, que impide que los poderes del estado que emanan del pueblo (artículo 1.2 CE) puedan contradecir o hacer caso omiso de la voluntad popular manifestada en las urnas» (Pág. 231), y cita para apoyar su tesis a constitucionalistas tan prestigiosos como Jorge de Esteban y Luís López Guerra («El régimen constitucional español I», ed. Labor universitaria, Pág. 97), Antonio Torres del Moral («Principios de Derecho Constitucional Español», vol. I, Pág. 122), Joan Oliver Araujo («el referéndum en el sistema constitucional español», Pág. 162), Manuel Jiménez de Parga («La ilusión política: ¿hay que reinventar la democracia en España?», Pág. . 100) o Manuel Aragón Reyes («Constitución y democracia», Pág. . 127-128). Por este motivo, si los poderes públicos no acataran los resultados de un referéndum, vulnerarían el artículo 23.1 CE y cabría interponer por este motivo una demanda de amparo judicial, y subsidiariamente, un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Por lo tanto, toda disposición legal que indique que el referéndum no tendrá efecto vinculante para la autoridad municipal es en principio inconstitucional. Esto incluye el artículo 2.1 de la ley Andaluza y el artículo 26.4 de la ley Navarra 27/2002, que disponen que el resultado del referéndum no vincula a la entidad local que lo convoca. Del mismo modo, los artículos 1.3 del decreto catalán, 1.2 de la ley andaluza, y 1.2 de la ley Navarra, que indican que la consulta popular no puede menoscabar las facultades de decisión de los órganos representativos son también inconstitucionales, si se entienden en el sentido de que el resultado del referéndum no vincula al gobierno municipal. Es por tanto urgente una reforma de esas leyes autonómicas para ajustarse a la doctrina constitucional.

Solo la ley foral de Navarra 27/2002 fija un plazo para aplicar el resultado del referéndum (un mes a partir de la publicación del resultado, en el Boletín Oficial de Navarra) Ni el resto de la legislación autonómica ni la ley estatal fijan un plazo en ese sentido. Cuando transcurra un plazo prudencial sin que el ayuntamiento se pronuncie al respecto (una o dos sesiones ordinarias), esta omisión podrá ser impugnada por vía de amparo judicial ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y el tribunal podrá obligar al ayuntamiento a que cumpla lo decidido en referéndum. Sería conveniente que, cuando la ley autonómica o estatal no lo regule, este aspecto sea fijado por el Reglamento Municipal. Por ejemplo el Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Teruel fija en su artículo 24 un plazo de un mes para que «el resultado de la consulta popular (...) «sea tratado «... en sesión plenaria extraordinaria de la Corporación».

5. Conclusiones

No podemos hablar de instrumentos de democracia directa a nivel estatal en España, salvo en lo que respecta al referéndum obligatorio en caso de la reforma de algunas partes de nuestra Constitución. El referéndum «consultivo» solo puede

ser convocado por el presidente del gobierno, por lo que se aproxima más a la figura del «plebiscito» que al referéndum propiamente dicho. La Iniciativa Popular, al no culminar en la celebración de un referéndum vinculante sobre el texto legal propuesto, no puede considerarse propiamente una herramienta de democracia directa.

Los argumentos esgrimidos por los constituyentes de 1978 para limitar el alcance de las herramientas de democracia directa en la Constitución Española han dejado de tener sentido treinta años más tarde. La debilidad del sistema de partidos políticos, tras cuarenta años de dictadura, ha dado paso a un sistema que no dudáramos en calificar de excesivamente fuerte, hasta el punto de dejar sin efecto los derechos de participación directa de los ciudadanos recogidos en el artículo 23.1 de nuestra Constitución. Un sistema representativo tan rígido y excluyente de toda posibilidad de participación directa supone un peligro real para la salud de nuestra democracia. El desencanto de muchos ciudadanos con nuestro sistema político, que se traduce en cada vez más elevados índices de abstención y en un extendido desprestigio de la clase política, son solo sus principales síntomas. Es preciso que futuras reformas de la Constitución Española extiendan los derechos de participación directa de los ciudadanos, mediante la introducción de una iniciativa popular que culmine en la celebración de un referéndum vinculante, y de un referéndum iniciado por los ciudadanos.

Respecto al ámbito municipal, y a pesar de los más de mil años de historia documentada de la democracia directa a nivel local en España, la compleja regulación y las restricciones impuestas al uso de la iniciativa y el referéndum han convertido estos dos instrumentos en algo casi inútil. El Concejo Abierto ha permanecido como un sistema prácticamente desconocido, limitado a pequeñas poblaciones localizadas en su mayoría en áreas aisladas del país. No hay registros sobre los referendos locales celebrados en España hasta ahora, ni sobre los cientos de municipios funcionando en un sistema de Concejo Abierto.

El Concejo Abierto debería ser regulado en los niveles legislativos estatal y autonómico. Esta Ordenanza del Concejo Abierto debería incluir un apartado que defina las disposiciones generales y obligatorias que debe cumplir cualquier Concejo Abierto, y otro apartado que contenga lo que es costumbre en cada municipio específico. Los gobiernos estatal y autonómicos deberían proteger los Concejos Abiertos existentes, manteniendo un registro de ellos y apoyando esta institución. Tampoco hay ninguna razón por la cual un municipio con más de cien habitantes no pueda gestionarse en un sistema de Concejo Abierto. El ejemplo de Suiza, donde municipios con muchos miles de habitantes se gestionan a través de una asamblea ciudadana, es suficiente para probar este argumento.

En lo que se refiere a la iniciativa y el referéndum a nivel local, la falta de casos de utilización de la primera herramienta podría ser atribuida a su reciente implementación (en el 2003), pero en cambio el referéndum ha estado disponible desde 1985. Puesto que la ley estatal no fija el número de firmas que deberían apoyar una propuesta de referéndum, el alcalde y el consejo municipal son libres de convocar o no el referéndum. Además, los representantes políticos en la mayoría de los municipios españoles no han mostrado ningún apoyo por este tipo de iniciativas.

Incluso donde el referéndum está regulado por los parlamentos autonómicos, el número de firmas es todavía muy alto, no está clara la obligación del alcalde y el concejo municipal de convocar el referéndum o de aplicar su resultado, y demasiados asuntos importantes están excluidos de su uso. Sin olvidar el requerimiento de pedir autorización al gobierno estatal antes de convocar el referéndum. Demasiadas restricciones y ambigüedades, y por tanto demasiado pocos ejemplos de referendos locales celebrados en España.

Es importante que la ley que sustituya a la actual LBRL regule con más detalle la iniciativa y el referéndum local. En particular, creemos que las reformas que mencionamos a continuación garantizarían iniciativas y referendos justos y libres en los municipios españoles.

- El alcance del referéndum debería incluir algunos asuntos excluidos en la legislación actual. Debería poder ser objeto de referéndum cualquier materia de competencia municipal (y no solo aquellos asuntos de la «competencia propia municipal», que incluyen una lista de materias mucho más restrictiva)
- No hay razón para mantener el alcance del referéndum limitado a asuntos de carácter local. Si los concejales pueden tomar decisiones sobre asuntos de carácter extra-local, cuando afectan al municipio, los votantes deberían tener ese mismo derecho.
- Mantener la restricción del referéndum a aquellos asuntos «de especial interés para los ciudadanos» es en el mejor de los casos redundante, y en el peor, ambigua. Es redundante porque si un número razonable de ciudadanos apoyan con su firma la propuesta, es claro que ésta es de especial interés para los ciudadanos. Es también ambigua, y algunos representantes políticos podrían decidir por sí mismo lo que es de interés especial para los ciudadanos y lo que no.
- No hay ninguna razón para excluir del alcance del referéndum los asuntos relativos a la hacienda local. Los asuntos financieros pueden mejorarse gracias a la transparencia que requiere la democracia directa, y los ciudadanos podrían hacer oír su voz en asuntos tan importantes.
- Es preciso eliminar el requisito de pedir autorización al gobierno estatal o a los autonómicos.
- Es necesario regular en la legislación estatal el número de firmas requerido para pedir un referéndum. Las leyes autonómicas podrían reducir este número de firmas en sus leyes respectivas.
- Es importante mantener el número de firmas en un rango razonable. El actual diez por ciento de firmas (para las iniciativas locales) es demasiado alto para las grandes ciudades. Debería ser definido, tanto para la iniciativa como para el referéndum, un porcentaje más bajo para las ciudades de más de 50.000 habitantes, y no requerir más del dos por ciento en las ciudades de más de un millón de habitantes.
- La legislación estatal debería establecer claramente el carácter vinculante de la petición de referéndum, cuando dispone del apoyo de suficientes firmas y cuando cubre los requisitos legales que se establezcan. El alcalde y el concejo municipal deberían estar obligados a convocar el referéndum, y a aplicar su resultado.

Además, los municipios deberían informar a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil sobre la disponibilidad de estas herramientas de democracia directa, y fomentar su uso apoyando las iniciativas ciudadanas. Con esas reformas, sería posible hacer de los municipios españoles algo parecido a las pioneras experiencias democráticas de los ciudadanos de la España del siglo X.

Bibliografie

- R. Abers (2000), «Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil», Boulder: Lynne Rienner Publishers
- L. Aguiar de Luque (1977), «Democracia directa y Estado Constitucional» Editorial EDERSA
- J.M. Allswang (2000), «The initiative and referendum in California, 1898-1998», Stanford, Stanford University Press
- S.S. Andersen / K.A. Eliassen (1991), «European Community lobbying», *European Journal of Political Research* 20, p. 173-187
- Aristoteles (1954), «*Ethica Nicomachea*», Antwerpen: De Nederlandsche Boekhandel
- H.H. von Arnim (2001), «Das System: der Machenschaften der Macht», München: Droemer Verlag
- A. Auer (ed.) (1996), «Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie», Basel: Helbing & Lichtenhahn
- M. Baldassare (2005), «PPIC statewide survey. Special survey on Californians and the initiative process», San Francisco: Public Policy Institute of California
- B.R. Barber (1984), «Strong democracy. Participatory politics for a new age», Berkeley: University of California Press
- B.R. Barber (1995), «Jihad versus McWorld. How globalism and tribalism are reshaping the world», New York: Ballantine Books
- B.R. Barber (1997), «Civil Society. De hernieuwde opbouw van een sterke democratie», *Nexus* 18, p. 72-87
- A. Baxter-Jones / P. Helmes (1994), «Born too late to win?», *Nature* 370, p. 186
- J. Becquart-Leclercq (1988), «La démocratie locale à l'américaine», Paris: PUF
- B. Beedham (1996), «Full democracy. It means government by the people, and we are the people», *The Economist*, 21 December, p. 3-14
- M. Benz / A. Stutzer (2004), «Are voters better informed when they have a larger say in politics?», *Public Choice* 119, p. 31-59
- J. Billiet / M. Swyngedouw / A. Carton (1992), «Motieven van het stemgedrag op 24 november 1991: kiezen voor Agalev, CVP, PVV, SP of VU-VVD», Leuven: KUL, Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinie-onderzoek
- A.S. Blinder / D. Holtz-Eakin (1984), «Public opinion and the balanced budget», *American Economic Review* 74, p. 144-149
- I. Bohnet / B.S. Frey (1994), «Direct-democratic rules: the role of discussion», *Kyklos* 47, p. 341-354
- C. Booker / R. North, «The great deception. Can the European Union survive?», London/New York: Continuum
- S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998) «Citizens as legislators. Direct democracy in the United States», Columbus: Ohio State University Press
- P. Brickman / D. Coates (1978), «Lottery winners and accident victims: is happiness relative?», *Journal of Personality and Social Psychology* 36, p. 917-927
- D.S. Broder (2000), «Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money», New York, Harcourt
- I. Budge (1996), «The new challenge of direct democracy», Cambridge: Polity Press
- H.P. Bull (ed.) (2001), «Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg», Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung
- D. Butler / A. Ranney (1994), «Referendums around the world. The growing use of direct democracy», Washington D.C.: AEI Press
- L. Carlen, «Die Landsgemeinde», p. 15-25 in: A. Auer (1996)
- B. Cassen (1998), «Démocratie participative à Porto Alegre. Une expérience exemplaire au Brésil», *Le Monde Diplomatique*, nr. 8, p. 3
- CBS (Centraal Bureau voor Statistiek) (1991), «Omvang van informele arbeid in 1988. Jaarvolumeschattingen op basis van tijdbestedingsgegevens», *Sociaal Culturele Berichten*, nr. 6
- M.-T. Coenen / R. Lewine (ed.) (1997), «La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées», Brussel: De Boeck Université
- T. Cronin (1989), «Direct democracy. The politics of initiative, referendum, and recall», Cambridge: Harvard University Press
- M. Csikszentmihalyi / I.S. Csikszentmihalyi (1994), «Optimal experience: psychological studies of flow in consciousness», Cambridge: Cambridge University Press
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1988), «Not me or thee but we: the importance of group identity in eliciting cooperation in a commons dilemma situation», *Acta Psychologica* 68, p. 83-97
- R.M. Dawes / A.J.C. van de Kragt / J.M. Orbell (1990), «Cooperation for the benefit of us - not me, or my conscience», p. 97-110 in: J.J. Mansbridge (1990)
- J. Dearlove / P. Saunders (2000), «Introduction to British politics», Cambridge: Polity Press
- M. Deutsch (1973), «The resolution of conflict: constructive and destructive processes», New Haven: Yale University Press
- M. Deutsch (1985), «Distributive justice: a social-psychological perspective», New Haven: Yale University Press
- F. de Waal (1996), «Van nature goed. Over de oorsprong van goed en kwaad in mensen en andere dieren», Amsterdam: Uitgeverij Contact
- W. Dewachter (1992), «Besluitvorming in politieke België», Leuven: Acco
- W. Dewachter (2003), «Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding», Leuven: Acco
- T. Donovan / S. Bowler (1998), «Direct democracy and minority rights: an extension», *American Journal of Political Science*, 42, p. 1020-1024
- T. Donovan / S. Bowler / D. McCuan / K. Fernandez (1998), «Contending players and strategies: opposition advantages in initiative campaigns», p. 80-104 in: S. Bowler / T. Donovan / C. Tolbert (1998)
- K. Doornbos (1971), «Geboortemaand en schoolsucces», Groningen: Wolters-Noordhoff
- A. Dudink (1994), «Birth date and sporting success», *Nature* 368, p. 592
- S. Edwards (1994), «Born too late to win», *Nature* 370, p. 186

- M. Efler (1999), «Zwischen Profit und Reform: A century of citizen lawmaking», *Zeitschrift für Direkte Demokratie* 44, p. 8-10
- M. Efler (2001), «Der Kampf um «Mehr Demokratie in Hamburg»», p. 77-87 in: H.P. Bull (2001)
- M. Elchardus (1999), «Democratie zonder politiek?», *Samenleving en politiek*, jrg. 6, nr. 2, p. 30-43
- F. van den Enden (1665, 1992), «Vrije politieke stellingen», met een inleiding van Wim Klever, Amsterdam, Wereldbibliotheek
- L.P. Feld / G. Kirchgässner (1999), «Public debt and budgetary procedures: top down or bottom up? Some evidence from Swiss municipalities», p. 151-179 in: J.M. Poterba / J. von Hagen (1999)
- L.P. Feld / J.G. Matsusaka (2003), »Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons», *Journal of Public Economics* 87, p. 2703-2724
- L. P. Feld / M.R. Savioz (1997), «Direct democracy matters for economic performance: an empirical investigation», *Kyklos* 50, p. 507-538
- S. Feldman (1984), «Economic self-interest and the vote: evidence and meaning», *Political Behaviour* 6, p. 229-252
- R.H. Frank (1997), «The frame of reference as a public good», *Economic Journal* 107, p. 1832-1847
- N. Frei (1987), «Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945», München: Deutscher Taschenbuch Verlag
- B.S. Frey (1994), «Direct democracy: politico-economic lessons from Swiss experience», *AEA Papers and Proceedings* 84, pp. 338-342
- B.S. Frey (1997a), «Not just for the money. An economic theory of personal motivation», Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey (1997b), «A constitution for knaves crowds out civic virtue», *Economic Journal* 107, p. 1043-1053
- B.S. Frey / I. Bohnet (1994), «The Swiss experience with referenda and federalism», *Idioma* 6, p. 147-160
- B.S. Frey / I. Bohnet (1995), «Switzerland - a paradigm for Europe?», *European Review* 3, p. 287-294
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1999), «The new democratic federalism for Europe», Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing
- B.S. Frey / R. Eichenberger (1996), «FOCJ: competitive governments for Europe», *International Review of Law and Economics* 16, p. 315-327
- B.S. Frey / M. Goette (1998), «Does the popular vote destroy civil rights?», *American Journal of Political Science* 42, p. 1343-1348
- B.S. Frey / G. Kirchgässner (1993), «Diskursethik, politische Ökonomie und Volksabstimmungen», *Analyse & Kritik* 15, p. 129-149
- B.S. Frey / M. Kucher / A. Stutzer (2001), «Outcome, process and power in direct democracy: new econometric results», *Public Choice* 107, p. 271-293
- B.S. Frey / A. Stutzer (2002), «Happiness and economics: how the economy and institutions affect well-being», Princeton: Princeton University Press
- M. Gallagher / P.V. Uleri (1996), «The referendum experience in Europe», Houndmills: MacMillan Press
- B.S. Gamble (1997), «Putting civil rights to a popular vote», *American Journal of Political Science* 41, p. 245-269
- E. Garrett / E.R. Gerber (2001), «Money in the initiative process: evidence of its effects and prospects for reform», in: M.D. Waters (2001)
- E.R. Gerber (1999), «The populist paradox. Interest group influence and the promise of direct legislation», Princeton: Princeton University Press
- E.R. Gerber / A. Lupia / M.D. McCubbins / D.R. Kiewiet (2001), «Stealing the initiative. How state government responds to direct democracy», Upper Saddle River: Prentice Hall
- R. Gorney (1980), «Cultural determinants of achievement, aggression, and psychological distress», *Archives of General Psychiatry* 37, p. 452-459
- A. Gross (1996), «Die Modernität der direkten Demokratie», *Zeitschrift für direkte Demokratie* 30, p. 12-14
- A. Gross (1999), «Die schweizerische direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermütigung zur Zukunft der direkten Demokratie», p. 87-100 in: H.K. Heussner & O. Jung (1999)
- A. Gross (2000), «Macht is het privilege niet te hoeven leren», *Tijdschrift voor Directe Democratie* 2
- R.A. Guzzo / R.A. Katzell (1987), «Effects of economic incentives on productivity: a psychological view», p. 107-119 in: R. Nalbantian (1987)
- Z. Hajnal / H. Louch (2001), «Are there winners and losers? Race, ethnicity and California's initiative process», San Francisco: Public Policy Institute of California
- Z. Hajnal / E.R. Gerber / H. Louch (2002), «Minorities and direct legislation: evidence from California's ballot proposition elections», *Journal of Politics* 64, p. 154-177
- J.F. Helliwell / R.D. Putnam (1995), «Economic growth and social capital in Italy», *Eastern Economic Review* 21, p. 295-307
- R.L. Helmreich / W.E. Beane / G.W. Lucker / J.T. Spence (1978), «Achievement motivation and scientific attainment», *Journal of Personality and Social Psychology* 4, p. 222-226
- F. Herzberg (1987), «One more time: how do you motivate employees?», *Harvard Business Review*, September-October, p. 109-120
- H.K. Heussner (1999), «Volksgesetzgebung und Todesstrafe», *Recht und Politik* 35, p. 92-100
- H.K. Heussner / O. Jung (eds.) (1999), «Mehr direkte Demokratie wagen», München: Olzog
- A. Hitler (1925, 1943), «Mein Kampf», München: Zentralverlag der NSDAP
- M. Hutter (2001), «Die Landsgemeinde von Appenzell Innerrhoden», Appenzell: Museum Appenzell
- A. Ibañez Macías (2005), «El referendun local en España: régimen jurídico», Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz
- IRI (2005), «What impact does the money have in the initiative process?», Washington: Initiative & Referendum Institute
- J. Israel (2001), «Radical enlightenment. Philosophy and the making of modernity, 1650-1750», Oxford, Oxford University Press.

- D.W. Johnson / G. Maruyama / R. Johnson / D. Nelson / L. Skon (1981), «Effects of cooperative, competitive, and individualistic goal structures on achievement: a meta-analysis», *Psychological Bulletin* 89, p. 47-62
- G.A. Kaplan / E.R. Pamuk / J.W. Lynch / R.D. Cohen / J.L. Balfour (1996), «Inequality in income and mortality in the United States: analysis of mortality and potential patchways», *British Medical Journal* 312, p. 999-1003
- S. Kasmir (1996), «The myth of Mondragon. Cooperatives, politics and working-class life in a Basque town», Albany: State University of New York Press
- B. Kaufmann / R. Büchi / N. Braun / P. Carline (eds.) (2005), «Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond», Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe
- B.P. Kennedy / I. Kawachi / D. Prothrow-Stith (1996), «Income distribution and mortality: cross sectional ecological study of the Robin Hood index in the United States», *British Medical Journal* 312, p. 1004-1007
- D.R. Kiewit / K. Szakaly (1996), «Constitutional limits on borrowing: an analysis of state bonded indebtedness», *Journal of Law, Economics and Organization* 12, p. 62-97
- G. Kirchgässner / L.P. Feld / M.R. Savioz (1999), «Die Direkte Demokratie: modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig», München: Verlag Franz Vahlen
- A. Klamer (1995), «De markt ontkracht onze waarden», *Economische en Statistische Berichten*, 27 September, p. 851
- A. Klamer / I. Van Staveren (1997), «Geven is geen ruilen. De gift in de economie», p. 108-120 in: A. Komter (1997)
- K.W. Kobach (1993), «The referendum: direct democracy in Switzerland», Aldershot: Dartmouth Publishing
- K.W. Kobach (1994), «Switzerland», p. 98-153 in: D. Butler en A. Ranney (1994)
- W. Kohler (1921), «The mentality of apes», London: Routledge & Kegan Paul
- A. Kohn (1990), «The brighter side of human nature. Altruism and empathy in everyday life», New York: Basic Books
- A. Kohn (1993), «Why incentive plans cannot work», *Harvard Business Review*, September-October, p. 54-63
- A. Kohn (1992), «No contest. The case against competition. Why we lose in our race to win», New York: Houghton Mifflin Company
- A. Komter (1996), «The gift. An interdisciplinary perspective», Amsterdam: Amsterdam University Press
- A. Komter (1997), «Het geschenk. Over de verschillende betekenissen van geven», Amsterdam: Amsterdam University Press
- H.P. Kriesi (1993), «Directe democratie in de Zwitserse politiek», in: Ph. van Praag (1993)
- J. Kruger / Th. Gilovich (1999), «Naive cynicism in everyday theories of responsibility assessment: on biased assumptions of bias», *Journal of Personality and Social Psychology* 76, p. 743-753
- J. Lecomte (1995, 2003), «L'éveil de la démocratie à Fosses-la-Ville aux XIIIe et XIVe siècles», Fosses-la-Ville: Syndicat d'Initiative
- J. L. López González (2005), «El referéndum en el sistema español de participación política», Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia.
- R.J. Lowry (ed.) (1973), «Dominance, self-esteem, self-actualization: germinal papers of A.H. Maslow», Monterey: Borooks/Cole Publishing Company
- A. Lupia (1994), «Short-cuts versus encyclopedias: information and voting behaviour in California's insurance reform elections», *American Political Science Review* 88, p. 63-76
- G. Mak (1996), «Hoe God verdween uit Jorwerd», Amsterdam: Atlas
- J.J. Mansbridge (1990), «Beyond self-interest», Chicago: University of Chicago Press
- A.H. Maslow (1943a), «A theory of human motivation», *Psychological Review* 50, pp. 370-396
- A.H. Maslow (1943b, 1973), «The authoritarian character structure», in: R.J. Lowry (1973)
- A.H. Maslow (1950, 1973), «Self-actualizing people: a study of psychological health», p. 11-34 in: R.J. Lowry (1973)
- J. G. Matsusaka (2004), «For the Many or the Few. The Initiative, Public Policy, and American Democracy» University of Chicago Press
- J. G. Matsusaka (2005), «Direct democracy and fiscal gridlock: have voter initiatives paralyzed the California budget?» *State Politics and Policy Quarterly* 5, p. 248-264
- T. Mayer (1989), «Volksentscheid - ein Weg zur Mediendiktatur? Gefahren und Auswege», *Flensburger Hefte* 25, p. 113-122
- M. Mead (ed.) (1961), «Cooperation and competition among primitive peoples», Boston: Beacon
- B. Meier (1996), «Sozialkapital in Deutschland. Eine empirische Skizze», *Beiträge zur Wirtschafts und Sozialpolitik* 231, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft
- D.T. Miller / R.K. Ratner (1998), «The disparity between the actual and assumed power of self-interest», *Journal of Personality and Social Psychology* 74, p. 53-62
- S. Möckli (1994), «Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtensten und Australien», Bern: Verlag Paul Haupt
- E.N. Muller / M.A. Seligson (1994), «Civic culture and democracy: the question of causal relationships», *American Political Science Review* 88, p. 635-652
- D.G. Myers (1996), «Exploring psychology», New York: Worth Publishers
- R. Nalbantian (ed.) (1987), «Incentives, cooperation and risk sharing», Totowa: Rowman and Littlefield
- Y.-K. Ng (1997), «A case for happiness, cardinalism, and interpersonal comparability», *Economic Journal* 107, p. 1848-1858
- F.W. Nietzsche (1882, 1999), «Die fröhliche Wissenschaft», *Kritische Studienausgabe* deel 3, Berlin/New York, Walter De Gruyter
- A. Nijeboer (2005a), «The first Dutch referendum: a pre-ballot assessment», *Notre Europe Policy Paper* 14, Paris: Notre Europe
- A. Nijeboer (2005b), «The Dutch referendum», *European Constitutional Law Review* 1, p. 393-405
- A. Nijeboer (2003), «Weinig mis met democratie in Californië», *Financieele Dagblad*, 23 August

- F. Oberholzer-Gee / B.S. Frey / A. Hart / W.W. Pommerehne (1995), «Panik, Protest und Paralyse. Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 131, p. 147-177
- E. O'Keefe (1999) «Who rules America: the people vs. the political class», Spring Green: Citizen Government Foundation
- A. Oldag / H.-M. Tillack (2003), «Raumschiff Brüssel. Wie die Demokratie in Europa scheitert», Berlin: Argon Verlag
- S.P. Oliner / P.M. Oliner (1988), «The altruistic personality: rescuers of Jews in Nazi Europe», New York: Free Press
- E. Orduña Rebollo (1994), «Democracia Directa Municipal: Concejos y Cabildos Abiertos», *Federación Española de Municipios y Provincias*
- A.J. Oswald (1997), «Happiness and economic performance», *Economic Journal* 107, p. 1815-1831
- Th. Paine (1894), «The writings of Thomas Paine, collected and edited by Moncure Daniel Conway», New York: G.P. Putnam's Sons
- R. Penrose (1994), «Shadows of the mind. A search for the missing science of consciousness», Oxford: Oxford University Press
- B. Piper (2001), «A brief analysis of voter behaviour regarding tax initiatives, from 1979 to 1999», Washington: Initiative & Referendum Institute
- K.R. Popper (1982), «The open universe. An argument for indeterminism», London: Routledge
- J.M. Poterba / J. von Hagen (eds.) (1999), «Fiscal institutions and fiscal performance», Chicago: Chicago University Press.
- Power Inquiry (2006), «Power to the people: an independent inquiry into Britain's democracy», Latherthorpe: York Publishing
- Ph. van Praag (ed.) (1993), «Een stem verder: het referendum in de lokale politiek», Amsterdam: Het Spinhuis
- Ph. van Praag (2000), «Hoe serieus nemen we de burger? De stagnerende opmars van het lokale referendum», in P. Tops / F. Hendriks (2000)
- R.D. Putnam (1993), «Making democracy work», Princeton: Princeton University Press
- R.D. Putnam (1996a), «The strange disappearance of civic America», *The American Prospect* 24, <http://epn.org/prospect/24/24putn.html>
- R.D. Putnam (1996b), «Bowling alone: America's declining social capital», *Journal of Democracy* 6, p. 65-78
- J. Rauch (1996), «Kindly inquisitors. The new attacks on free thought», Chicago: Chicago University Press
- F. Rehmet / S. Wenisch (2005), «Zehn-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide», München: Mehr Demokratie
- M. Ridley (1996), «The origins of virtue», London: Viking
- H. van Rompuy (1997), «Doordoen, ook zonder applaus» (interview), *De Standaard*, 24 June
- M. Ross en F. Sicoly (1979), «Egocentric biases in availability and attribution», *Journal of Personality and Social Psychology* 37, p. 322-336
- N. Roubini / J. Sachs (1989), «Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies», *European Economic Review* 33, p. 903-933
- O. Ruin (1996), «Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues», p. 171-184 in: M. Gallagher / P.V. Uleri (1996)
- R.J. Rummel (1995), «Democracies are less warlike than other regimes», *European Journal of International Relations* 1, p. 457-479
- A. Sánchez Albornoz (1962), «España, un enigma histórico», Editorial Losada, Buenos Aires.
- P. Schrag (1998) «Paradise lost. California's experience, America's future» New York: The New Press
- B. Schuster / V. Brandstätter / D. Frey (1997), «Wie das Schöne im Menschen bewahren - und dennoch durch Anreize motivieren?», *Die Betriebswirtschaft* 57, p. 581-584
- A. Shapira / M.C. Madsen (1969), «Cooperative and competitive behaviour of Kibbutz and Urban children in Israel», *Child Development* 40, 609-617
- A. Shapira / M.C. Madsen (1974), «Between- and within-group cooperation and competition among Kibbutz and Non-kibbutz children», *Developmental Psychology* 10, 140-145
- J.R. Searle (1992), «The rediscovery of the mind», Cambridge (MA): MIT Press
- M. Seipel, T. Mayer (1997), «Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern - und wie es weitergeht», München: Mehr Demokratie e.V.
- J. Shultz (1996), «The initiative cookbook. Recipes and stories from California's ballot wars», San Francisco: The Democracy Center
- J. Shultz (1997), «How big corporations became Proposition 13's biggest winners», *Democracy in Action* (Newsletter of the Democracy Center), herfst, p. 8-9
- R. Stommer (1985), «Die inszenierte Volksgemeinschaft. Die 'Thing-Bewegung' im Dritten Reich», Marburg: Jonas
- W. Smeenk (1996), «Thuisblijven bij verkiezingen in Nederland en de Verenigde Staten», *Mens en Maatschappij* vol. 70, nr. 3, p. 220-242
- D. A. Smith (1998), «Tax crusaders and the politics of direct democracy», New York: Routledge
- D.A. Smith (2001), «Special interests and direct democracy: an historical glance», p. 59-71 in: M.D. Waters (2001).
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) (1999), «Sociaal-Culturele Verkenningen», Den Haag: SCP
- R.M. Stein (1990), «Economic voting for governor and US senator: the electoral consequences of federalism», *Journal of Politics* 52, p. 29-53
- R. Steiner (1919, 1999), «Towards social renewal. Rethinking the basis of society», London: Rudolf Steiner Press
- Stuttgarter Memorandum (1994), «Petition der 'Demokratie-Initiative 94' an den Landtag von Baden-Württemberg», Boll: Stiftung MEDIA
- G. Tabellini / A. Alesina (1990), «Voting on the budget deficit», *American Economic Review* 80, p. 37-49
- W. Thienpont (1993), «Invloed van het jaarklassensysteem op de schoolloopbaan», *Caleidoscoop*, vol. 5 nr. 1, p. 11-16
- A. de Tocqueville (1835/1840, 1947), «Democracy in America», Oxford: Oxford University Press
- P. Tops / F. Hendriks (ed.) (2000), «De stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur», Assen: Van Gorcum

- C. Turnbull (1972, 1994), «The Mountain People», London: Pimlico
- T. Tutko / W. Burns (1976), «Winning is everything and other American myths», New York: MacMillan
- J. Verhulst (1992), «Seasonal birth distribution of West European soccer players: a possible explanation», *Medical Hypotheses* 38, p. 346-348
- Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND 1997), Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement Algemene Zaken en Financiën
- R.J. Waldman (1992), «Income distribution and infant mortality», *Quarterly Journal of Economics* 107, p. 1283-1302
- P. Warr / P. Jackson / M. Banks (1988), «Unemployment and mental health: some British studies», *Journal of Social Issues* 44, p. 47-68
- M.D. Waters (ed.) (2001), «The battle over citizen lawmaking», Durham: Carolina Academic Press
- M.D. Waters (2002), «Initiative and referendum in the United States: a primer», Washington: Citizen Lawmaker Press
- M.D. Waters (2003), «Initiative and referendum almanac», Durham: Carolina Academic Press
- W. Weihrauch (1989), «Der freie Mensch - die einzige Quelle des Rechts. Interview mit Wilfried Heidt», *Flensburger Hefte* 25, p. 10-109
- R.K. von Weizsäcker (1992), «Staatsverschuldung und Demokratie», *Kyklos* 45, p. 51-67
- G. van Westerloo (2002), «De illusie van democratie», *NRC Handelsblad, Magazine M*, 4 May
- R.G. Wilkinson (1992), «Income distribution and life expectancy», *British Medical Journal* 304, p. 165-168
- R.G. Wilkinson (1996), «Commentary: a reply to Ken Judge: mistaken criticisms ignore overwhelming evidence», *British Medical Journal* 311, p. 1285-1287
- P. Williams / P. Davies / R. Evans / N. Ferguson (1970), «Season of birth and cognitive development», *Nature* 228, p. 1033-1036
- L. Winkelmann / R. Winkelmann (1995), «Happiness and unemployment: a panel data analysis for Germany», *Konjunkturpolitik* 41, p. 293-307
- H.E.S. Woldring (1996), «De christen-democratie. Een kritisch onderzoek naar haar politieke filosofie», Utrecht: Het Spectrum
- R. Wuthnow (1991), «Acts of compassion», Princeton: Princeton University Press
- J.F. Zimmerman (1999), «The New England town meeting: democracy in action», Westport: Praeger

Sobre los autores

Jos Verhulst (1949) es doctor en química cuántica por la universidad de Leuden, en Bélgica, y ha estudiado además filosofía y economía. Es cofundador de Democratie.nu, el movimiento belga por la democracia directa. Otros trabajos de Jos Verhulst publicados anteriormente incluyen «Der Glanz von Kopenhagen: Geistige Perspektiven der modernen Physik» (perspectivas espirituales en física moderna, 1994), una interpretación aristotélica de la mecánica cuántica, y «Der Erstgeborene: Mensch und höhere Tiere in der Evolution» (1998), una visión no darvinista de la evolución humana (publicado en los Estados Unidos en el 2003 con el título «Developmental Dynamics in Humans and Other Primates»). Sus trabajos han sido publicados en Psychological Reports, Acta Biotheoretica, the British Medical Journal, y en Annals of Human Biology. Ha publicado además artículos sobre diversos asuntos sociales en numerosos periódicos y revistas. Escribió la primera edición de este libro en 1998.

Arjen Nijboer (1974) estudió Periodismo y Comunicación en Windesheim College, Zwolle, Holanda, y Relaciones Internacionales en la Universidad de Ámsterdam. Es cofundador del Instituto por la Iniciativa y el Referéndum en Europa y de la organización holandesa Referendum Platform. Ha dirigido varias campañas por la democracia directa en Holanda, incluyendo la campaña por un referéndum sobre la Constitución Europea, y asesora a políticos, autoridades y organizaciones sociales acerca de la organización de campañas o referendos. Ha publicado artículos en periódicos nacionales y en revistas académicas y profesionales en varios países. Es el co-autor de la presente edición actualizada y ampliada.

Juan Carlos Madroñal (1966) es licenciado en Ciencias Químicas por la Universidad Autónoma de Madrid, fundador de la organización española por la democracia directa «Más Democracia» y representante en España de la plataforma europea Democracia Internacional. Ha publicado varios artículos sobre democracia directa en España y América Latina, y participado en diversos congresos y conferencias internacionales sobre este asunto.

Sobre los editores de esta obra

Democracy International

Democracy International es una red de movimientos por la democracia directa que fue fundada en Bruselas a principios de laño 2005. su objetivo es promover la democracia directa tanto en los distintos países de Europa como al nivel de la Unión Europea. Democracy Internacional ha desarrollado con éxito campañas para celebrar referendos sobre la Constitución Europea en varios países, con el resultado de que 10 estados miembros de la Unión anunciaron la celebración de tales referendos. Su campaña para la introducción de derechos de democracia directa en la Constitución Europea fue parcialmente exitosa: la Iniciativa Ciudadana Europea fue incluida en ella. Tras el rechazo de la Constitución Europea, Democracy International fue una de las organizaciones que hicieron campaña por la implantación por separado de la Iniciativa Ciudadana Europea, así como por la convocatoria de una nueva Convención directamente elegida por los ciudadanos, para buscar nuevos caminos para la cooperación en Europa. Para mas información ver www.democracy-international.org.

Más Democracia

Más Democracia es una organización que tiene como principal objetivo la defensa, profundización y extensión de las libertades políticas de democracia directa, y especialmente el derecho a celebrar referendos iniciados por los ciudadanos. En paralelo, Más Democracia tiene como objetivo aumentar la conciencia pública y el conocimiento de los asuntos relacionados con la democracia directa, a través de los medios de comunicación y de programas educativos. Más Democracia ha participado en la organización de varios eventos nacionales e internacionales relacionados con la democracia directa, y ha llevado a cabo varios proyectos en este campo. Entre ellos, ha coordinado la campaña europea por la Iniciativa Ciudadana Europea. Más Democracia es miembro fundador de la plataforma Democracy International. Más información en www.masdemocracia.org.

¿Cuán democrático es nuestro sistema político?

Hace cerca de un siglo, muchos países en Europa introdujeron los derechos de voto universales. Desde entonces, las oportunidades de los ciudadanos para tomar parte en el proceso de toma de decisiones político no han sido ampliadas prácticamente nunca. Pero la sociedad ha evolucionado considerablemente. Este oportuno libro propone un paso adelante en la construcción de la democracia.

Los sistemas políticos representativos no se encuentran cómodos con el principio de la soberanía popular. Un pequeño grupo de líderes de partido toman las decisiones más importantes. El debate público sobre nuestro futuro únicamente hace su aparición durante las elecciones, tras las cuales los ciudadanos son requeridos a permanecer apartados durante otros cuatro años. Las encuestas muestran que una gran proporción de la población ha perdido su fe en las instituciones políticas. ¿Puede este sistema político proporcionar soluciones a los asuntos más importantes de nuestro tiempo?

Jos Verhulst y Arjen Nijeboer muestran como la introducción de democracia directa puede devolver soberanía al pueblo. Nos muestran distintas experiencias con la iniciativa popular y el referéndum vinculante en Europa y en el resto del mundo, y muestran un nuevo – y a menudo sorprendente – camino hacia una sociedad de ciudadanos libres y responsables. También examinan las objeciones más comunes a los referendos iniciados por los ciudadanos.

En el último capítulo, Juan Carlos Madroñal ofrece una introducción a la historia y presente de las instituciones de democracia directa en España, y propone los cambios legislativos que deberían implementarse para conseguir una sociedad más democrática en nuestro país.

Este libro es necesario para cualquiera que esté interesado en los principales asuntos políticos de nuestro tiempo.

Publicado por Democracy International, la red europea por la democracia directa, en cooperación con Más Democracia, el movimiento español por la introducción de referendos vinculantes iniciados por los ciudadanos.

democratie.nu



ISBN 9789078820086