

# GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

**FELIPE GONZÁLEZ**

(coordenação)

**Gerson Damiani**

**José Fernández-Albertos**

(organização)

Cátedra José Bonifácio 4

edusp

Copyright © 2017 by Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. Adaptada conforme normas da Edusp.

Governança e Democracia Representativa / Felipe González (coordenação); organização Gerson Damiani, José Fernández-Albertos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

504 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 4)

ISBN 978-85-314-1641-5

1. Democracia. 2. Representação política. 3. Democracia participativa. 4. Governança. 5. Globalização. I. González, Felipe. II. Damiani, Gerson. III. Fernandez Albertos, José. IV. Série.

CDD-321.4

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo  
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária  
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil  
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150  
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal

# Referéndums y democracia representativa

ALBERTO PENADÉS<sup>1</sup>

## Introducción

El referéndum es una institución predemocrática, en sentido temporal, que puede ser democrática, y puede no serlo. Cuando sí lo es, puede incrementar el poder y el bienestar de los ciudadanos, o puede no hacerlo. En el mejor de los casos, es un instrumento contrarrepresentativo de la democracia (representativa), análogo a los instrumentos contramayoritarios de la democracia (mayoritaria). Un contrapeso institucional, como hay otros, no una forma alternativa o más pura de democracia. Por su naturaleza, puede limitar la desviación de las políticas con respecto de la posición mediana. En el peor de los casos, es una forma de anular los contrapesos institucionales, de reducir las garantías democráticas y, en definitiva, de ofrecer un espejismo de control ciudadano para decisiones igualmente tomadas por otros, pero a las que se les hurta la relación de responsabilidad que conlleva la representación. No hay, por tanto, un referéndum, sino varios.

El segundo apartado expone algunos trazos de la historia de las votaciones populares como algo ligado ambiguamente a la democracia durante la “primera ola”, pues solo en algunos casos, y comenzando por la escala local, funcionaron como un mecanismo democratizador. Por lo común,

1. Sociólogo y politólogo. Es profesor en el Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca. Sus intereses principales son: la opinión pública, la política comparada y la teoría política.

los referéndums funcionaron como plebiscitos hegemónicos, o como ritos de identidad nacional, que poco hicieron por hacer avanzar la democracia moderna.

El tercero presenta una evaluación de los datos de convocatorias de referéndums en distintos tipos de regímenes políticos desde mediados del siglo xx. Los referéndums no son tan infrecuentes como se quiere a veces ni son específicamente democráticos, al menos, si tomamos todos los referéndums como género indiferenciado. Tampoco se convocan solo para ganarse, como también se dice, salvo las dictaduras y, aun así, algunos los pierden. Entre las dictaduras, las militares son las que más se sirven de los plebiscitos; entre las democracias, los sistemas con división de poderes. La afinidad de esas votaciones con los sistemas que ya tienen múltiples contrapesos institucionales es una de las cuestiones que requieren explicación y que la investigación comparada creo que no ofrece.

El cuarto apartado hace una incursión en los plebiscitos nacionales, o referéndums de autodeterminación. En términos históricos, los referéndums de autodeterminación han consistido en la ritualización, mediante el voto, de una decisión hegemónica. Algo consensuado, al menos, en apariencia. Los resultados lo han reflejado con unos márgenes que parecen invitar a la metáfora de que realmente el pueblo “habla” con una voz. Sin embargo, eso ya no sucede, posiblemente para bien. En las democracias avanzadas, los referéndums son ahora mucho más competitivos y la demanda de secesión basada en ese mecanismo plantea una situación que es radicalmente nueva, para la que la única solución, hasta ahora, es que los partidarios del *statu quo* han prevalecido.

El quinto apartado revisa los tipos de referéndum en el contexto de la democracia representativa, distinguiéndolos, con Hug y Tsebelis<sup>2</sup>, por quien controla la iniciativa y quien tiene el poder de agenda. En los que son puramente de abajo arriba el éxito es menor, pero son los que más plenamente añaden capacidad de decisión a los ciudadanos. Los que son puramente de arriba abajo tienen mucho más éxito a la hora de aprobar

2. Simon Hug y George Tsebelis, “Veto Player and Referendums Around the World”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, n. 4, pp. 465-515, 2002.

sus propuestas, pero también los que llamamos “veto popular”, en los que la iniciativa (el cuándo) corresponde a los ciudadanos, pero la agenda (el qué) a los políticos.

El sexto apartado resume algunos puntos importantes de lo que se sabe sobre las consecuencias posibles de los referéndums. Con información perfecta se supone que los votantes nunca tienen nada que perder con el referéndum, pero, por si acaso, es mejor que mantengan la iniciativa. La investigación empírica es optimista, pero solo en el sentido de demostrar que el referéndum no funciona peor, en cuanto a participación, injerencia de intereses particulares, influencia del dinero en las campañas o voto informado, que la elección de representantes. Los referéndums tienen tendencia a aproximar las políticas al valor mediano, pero eso es comprobable, por ejemplo, en asuntos morales, en los que a veces no queremos que gobierne la mayoría.

En el séptimo y último apartado se apuesta por experimentar el referéndum como forma de democracia local, manteniendo la prudencia en su extensión al ámbito de decisión donde deberían prevalecer las ventajas, más que los inconvenientes, del gobierno representativo y responsable.

## La invención del referéndum

Los referéndums son tan antiguos como las Constituciones modernas que, en general, son más viejas que la democracia. En el caso de los Estados Unidos, los antifederalistas hubieran querido ratificar el documento fundacional mediante votaciones populares en cada estado —y en cada ciudad—, pero los federalistas consiguieron que se impusiera como procedimiento las convenciones de delegados elegidos a ese fin en cada uno de los territorios. En parte por razones elitistas, en parte por razones más fáciles de compartir, como que hubiera una verdadera deliberación en el conjunto de cada estado. O simplemente calcularon que, así, ganarían. Los antifederalistas solo desafiaron la medida en Rhode Island y convocaron, en 1788, lo que hoy se llama referéndum, con el formato de una serie de asambleas ciudadanas (*town meetings*) con la finalidad de recoger los votos de todos los

hombres libres, para después sumarlos. Así, fue el primero de la historia, aunque no fue todavía un referéndum, digamos, nacional.

Algunos de los rasgos más angulosos del referéndum popular asomaron ya desde ese momento cero: participaron solo la tercera parte de los hombres con derecho a hacerlo; en buena medida, porque los rivales (los federalistas) boicotearon la convocatoria; la votación, como solía ser el caso en la democracia directa local, se hizo mediante voto oral, sin secreto; y el resultado fue abrumador: 2 708 noes (91,95%) y 237 síes (8,05%). Es más, el referéndum solo retrasó la aprobación de la Constitución, que una convención ratificó, finalmente, cuando ya era un hecho consumado. Tal vez por eso, en los Estados Unidos, la controversia sobre los referéndums quedó semidormida durante más de un siglo.

Dormida no sería la palabra, pues hubo una excepción que poco contribuye a su prestigio: la Orden de Secesión de los Estados de la Confederación, en 1861, que, con eclecticismo entre las tradiciones, se consideraba válida tanto si la aprobaba una convención como si lo hacía una votación popular. Virginia, Tennessee y Texas eligieron la vía comunitaria para su autodeterminación. Lo que hoy es Virginia Occidental se autodeterminó contra el resto de su antiguo estado.

El primer referéndum nacional, y la primera votación nacional del mundo, de cualquier tipo, es el que aprueba en Francia la Constitución de la Montaña, o del año I, en 1793. Participaron el 26% de los ciudadanos varones: el 99% (1 181 918) votaron sí y solo 11 610 se opusieron. La votación tampoco fue secreta, sino en "asambleas primarias" a lo largo de unas semanas. El resultado fue honrado con una prolongación indefinida de los poderes de excepción del gobierno que lo había promovido, que lo dejó sin efecto, y se avocó al Terror. La Constitución, entre sus medidas democráticas, disponía una especie de referéndum abrogatorio para las leyes de la asamblea, pero de aquello nunca más se supo.

La Revolución Francesa no fue acompañada de una ola de democracias, pero sí de referéndums constitucionales, así como de votaciones de autodeterminación. Incluso antes de que se aprobara la Constitución montañesa ya había precedentes de votaciones para esos asuntos, inicialmente solo en entidades semisoberanas. Entre 1791 y 1798, se celebró algún ti-

po de votación popular para declarar su adhesión o su anexión a Francia, o para ratificar sus constituciones, o para hacer ambas cosas, en Aviñón y Condado Venaissin, en el Condado de Niza, en Mónaco, en Saboya, en Ginebra, en Bélgica, en la República de Batavia (Países Bajos), en la República Cisrenana (capital Colonia), en la República Rauraciana (Jura), en la República Helvética, en la República Ligur, en la República Cisalpina—resultado de la fusión, mediante referéndum, de la República Traspadana, de capital Milán, y la República Cispadana, con sede en Bolonia— y en la República Véneto.

Visto que votar hace país, y que aquello era sencillo controlarlo, en los años siguientes, Napoleón Bonaparte obtuvo, mediante referéndum, la Constitución consular, el Consulado vitalicio y el Imperio (entre 1800 y 1804). Por ejemplo, la Constitución de 1800 (o del año III) se aprobó por 3011077 votos a favor y 1562 en contra. El 99,95% de los votos afirmativos, con una participación de algo más del 43%. Las sucesivas consultas tuvieron resultados semejantes. Los referéndums que siguieron a lo largo de ese siglo en Francia, hasta 1875, no fueron muy distintos. Los de Luis Napoleón han pasado a la historia como ejemplos de manipulación electoral; la principal diferencia es que conseguía mayor participación. Tras abolirse definitivamente el Imperio, la democracia francesa no quiso saber nada de referéndums hasta 1945. Los defensores de las consultas populares como democracia directa consideran que en el siglo XIX se produjo una desviación plebiscitaria con respecto al ideal democrático primitivo, pero hay que preguntarse cuándo es que se había expresado ese ideal. El uso del referéndum en Francia lo restableció De Gaulle, poco habitual en las filas de la democracia de base.

No hay que olvidar que la ola llega a tocar lugares muy lejanos. En 1812, el autoproclamado dictador Carrera hizo aprobar su Constitución en Chile mediante plebiscito, al que siguieron otros, aunque en el continente americano no habría un referéndum nacional celebrado en condiciones democráticas hasta, al menos, un siglo más tarde, en Uruguay. En 1846, el gobernador Roberts de Liberia convocó un referéndum de independencia, seguido de otro constitucional. Pasaría bastante más de un siglo antes de que se pudiera dar un referéndum democrático en África.

El segundo nacimiento del referéndum se produce en Suiza, y es mucho más amigable para la teoría y la práctica democrática. Aunque la primera ola también pasó por ese país —bajo el nombre de República Helvética—, y no puede negarse que hubiera alguna hibridación, en términos generales, las instituciones que colectivamente llamamos referéndums en Suiza fueron progresando junto con su democratización y como planta autóctona. Su éxito puede deberse a la forma gradual en la que se introdujeron los mecanismos de votación, desde lo local y cantonal a lo federal, y desde la consulta por iniciativa de las élites a la iniciativa de los ciudadanos. O tal vez el éxito se deba a cierta genuina continuidad, con su debida reinención, con los hábitos de consulta, participación y decisión colectiva presentes en la confederación helvética desde bien antes de la democracia moderna.

El referéndum legislativo opcional, y obligatorio para cuestiones constitucionales, se adopta en los cantones en los años 1830 y 1840. La Constitución de 1848 introduce el referéndum en el nivel federal, para futuras reformas, mientras que en algunos cantones se avanza un paso más y comienza a regularse el derecho de iniciativa, o referéndum enteramente “desde abajo”. El llamado Movimiento Democrático promueve, en los años 1860-1870, la generalización del referéndum en todos los cantones y en los asuntos federales, lo que culmina en la Constitución de 1874, vigente durante más de un siglo. El derecho de iniciativa popular para la revisión de la propia Constitución, la máxima expansión de los mecanismos de referéndum por parte de los ciudadanos, llega en una enmienda introducida en 1891. Se estrena introduciendo la representación proporcional ya en el siglo xx.

Es necesaria una palabra sobre la continuidad histórica de supuestas prácticas democráticas ancestrales. Quienes quieren subrayar esa conexión señalan a los mecanismos del referéndum como herederos de los *Langmeiende*, las viejas asambleas ciudadanas. Sin embargo, se trata de una institución nueva. En algunos cantones es cierto que una institución sustituye a la otra, pero en otros las asambleas persisten después de que se constitucionalice el referéndum, y en otros nunca hubo tales asambleas. Los cantones urbanos estaban gobernados por oligarquías no muy distintas

de otras ciudades-Estado que mantenían mecanismos de decisión colectiva. La reforma liberal que lleva a la institucionalización de los mecanismos de democracia directa es moderna, no es arcaizante ni regeneradora de tradiciones antiguas, aunque se sirva de cierta continuidad en la cultura y en los hábitos preexistentes. Si se llama reforma democrática es porque lo que había antes no lo era.

Suiza se parece un poco con lo que podría haber sido Estados Unidos si los antifederalistas hubieran triunfado. Más descentralizada, más comunitaria y más desconfiada de la delegación y de los líderes. En el tercer episodio del origen de las consultas populares, durante la Era Progresista (de los años 1890 a los años 1920), los populistas y después los progresistas se fijaron en Suiza para introducir su gran innovación institucional, el referéndum facultativo y, sobre todo, la iniciativa ciudadana, en diversos estados de Estados Unidos. El referéndum aparece en 1892 en el programa del Partido Populista, justo después de la máxima expansión de ese derecho en Suiza, y con expresa influencia del sistema helvético. Se introduce por primera vez en Dakota del Sur, en 1896, y en seguida en Oregón y diversos estados del Oeste y Lejano Oeste, llegando a estar presente, hoy en día, en 26 de ellos.

En los Estados Unidos el referéndum nace ya como institución posterior a la democracia y a la consolidación nacional, aunque tuviera un bisabuelo antifederalista y un tío confederal. La continuidad con las experiencias de democracia directa del estilo de los *town meetings* de Nueva Inglaterra es realmente débil, aunque pueda estimular a la imaginación. Las Dakotas y Oregón, no digamos California, están lejísimos de Nueva Inglaterra, donde incluso hoy la mayoría de los estados, como casi todos los del Este, rechazan el referéndum. Con su introducción se buscaba expresamente corregir el régimen representativo, en un primer momento (populista) porque se cuestionaba que un régimen de urbanitas pudiera representar adecuadamente al hombre medio en las comunidades rurales; en un segundo momento (progresista) el hincapié se hizo, sobre todo, en la desconfianza que procede de la supuesta corrupción y del autointerés de los representantes. Representación descriptiva y responsabilidad, las dos claves del gobierno representativo, fueron ambas cuestionadas, pero cuando el

régimen representativo estaba ya consolidado, así como el poder territorial, lo que hizo difícil que el movimiento se expandiera fuera del Oeste.

## Referéndums, dictaduras y democracias

El recorrido por la historia nos hace esperar que encontraremos el referéndum no solo limpiamente anexado a algunos regímenes democráticos sino también a las dictaduras. Usar palabras distintas, referéndum y plebiscito, es un truco algo pobre. Aunque está arraigado en el lenguaje el hablar de características plebiscitarias de una votación cuando con ella se busca el apoyo al convocante, eso no es un privilegio exclusivo de los dictadores.

Para evaluar empíricamente la relación entre la institución del referéndum y la democracia, un primer paso es tratar de mirar la cuestión desde el ángulo de los países, no de los referéndums. No se trata de si la mayoría de los referéndums son mecanismos democráticos, cosa que hoy es cierta, sino hasta qué punto las democracias convocan referéndums en comparación con las dictaduras. Las diferencias existen, pero no son extraordinarias.

Lo que ahora nos ocupa son los referéndums nacionales, los que arrastran mayor carga genética del pasado autoritario. La mayoría de los referéndums del planeta son locales y regionales, y suceden en democracias consolidadas, pero no son esos los que nos preocupan ahora.

Para responder a esas preguntas he cruzado la base de datos más amplia sobre referéndums y consultas, el Centro de Investigación sobre Democracia Directa (C2D)<sup>3</sup>, de la Universidad de Zurich, con la base de datos sobre democratización conocida como Democracia y Dictadura (DD), puesta en marcha por Adam Przeworski y sus coautores. La versión que empleo es una revisión de Cheibub, Gandhi y Vreeland<sup>4</sup> que cubre 202 países desde

3. Centre for Research on Direct Democracy (C2D), disponible en: <http://www.c2d.ch>, acceso en: 7 ene. 2017.

4. José Antonio Cheibub, Jennifer Gandhi y James Raymond Vreeland, "Democracy and Dictatorship Revisited", *Public Choice*, vol. 143, n. 1, pp. 67-101, 2010, disponible en: <https://>

1945, o el momento de su independencia, hasta 2006. La base C2D recoge 1443 preguntas (su unidad de análisis) de las que 406 fueron hechas en dictaduras, aunque solo hay información válida sobre participación y resultado en el 68% de los casos de dictaduras y el 87% de las democracias.

Los datos DD reúnen 9 160 observaciones país-año a los que les he añadido la convocatoria o no de un referéndum de ámbito nacional en cada año. En un 6,9% de los casos (629) se convocó un referéndum nacional en ese país en ese año. Me refiero aquí a una jornada electoral particular, aunque a menudo la convocatoria contenga múltiples preguntas. La unidad de análisis de C2D son dichas preguntas realizadas al electorado. En 488 casos la convocatoria proponía una única pregunta, mientras que en los restantes 131 casos pueden encontrarse hasta 35 preguntas votadas en una sola jornada, aunque la media es menos de tres.

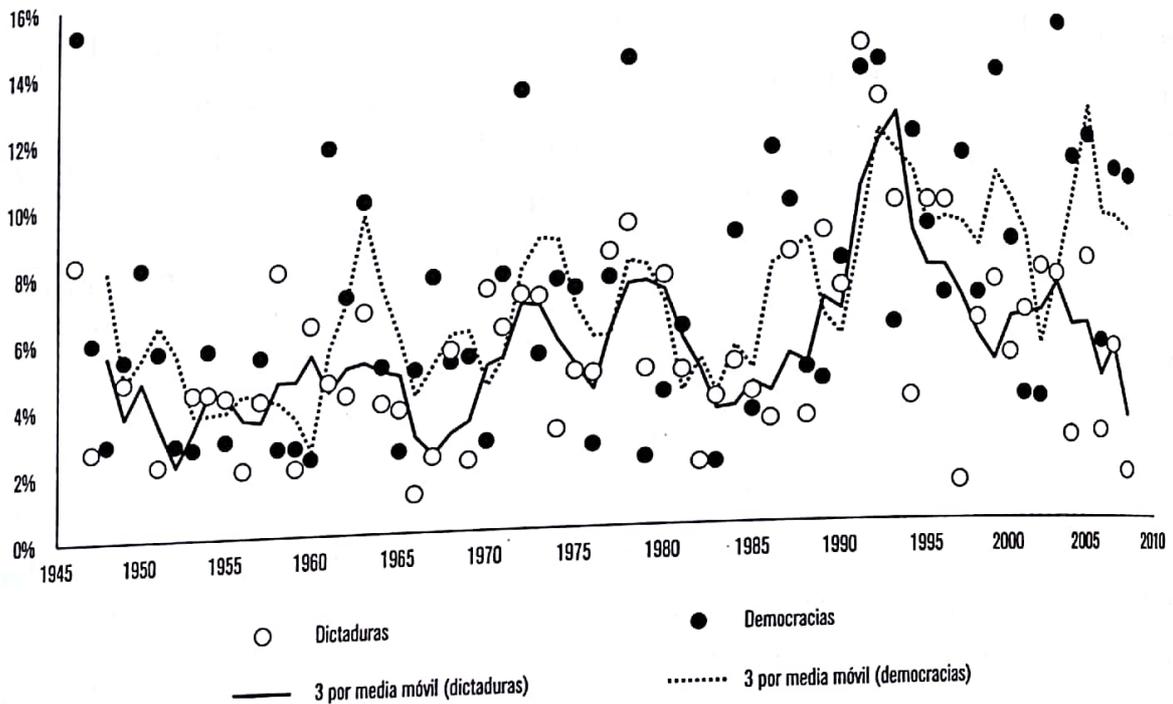
La frecuencia absoluta no impresiona, algo menos de uno cada catorce años, pero está distribuida de forma muy desigual. Entre 1945 y 2006 ha habido 61 países que no han convocado ningún referéndum y 141 que sí lo han hecho. En 85 países se convocaron entre uno y tres referéndums; 45 países convocaron entre cuatro y nueve; y once países tuvieron diez o más jornadas de votación de ese tipo. Son estos: Filipinas (10), Australia (10), Dinamarca (11), Siria (12), Uruguay (15), Irlanda (18), Italia (19), Egipto (19), Nueva Zelanda (21), Liechtenstein (37) y Suiza (863). Es una lista heterogénea que transmite bien la idea de que un referéndum puede significar cosas muy distintas.

En el 44% de los casos el país observado era una democracia en ese año, en el 56% las observaciones corresponden a una dictadura. A lo largo del periodo 1945-2006 la probabilidad bruta de que una democracia convocara un referéndum en un año cualquiera fue del 8,9%, una media de uno cada once años, mientras que la probabilidad de que lo hiciera una dictadura fue de 5,3%, en torno a uno cada diecinueve años. De los 3,6 puntos de diferencia en la frecuencia entre los dos tipos de régimen, 2,3 puntos corresponden a Suiza y Liechtenstein; y 1,4 puntos, casi el 16% de

[sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited](https://sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited),  
acceso en: 7 ene. 2017.

la probabilidad de que haya referéndums democráticos, se debe a la sola existencia de Suiza. Sin la singularidad de Suiza, y de su pequeño vecino, las diferencias entre regímenes autoritarios y democráticos en cuanto a la mera frecuencia de convocatorias de consultas nacionales no serían muy grandes.

GRÁFICO 1: Frecuencia de convocatoria de referéndums en dictaduras y democracias (1945-2006)

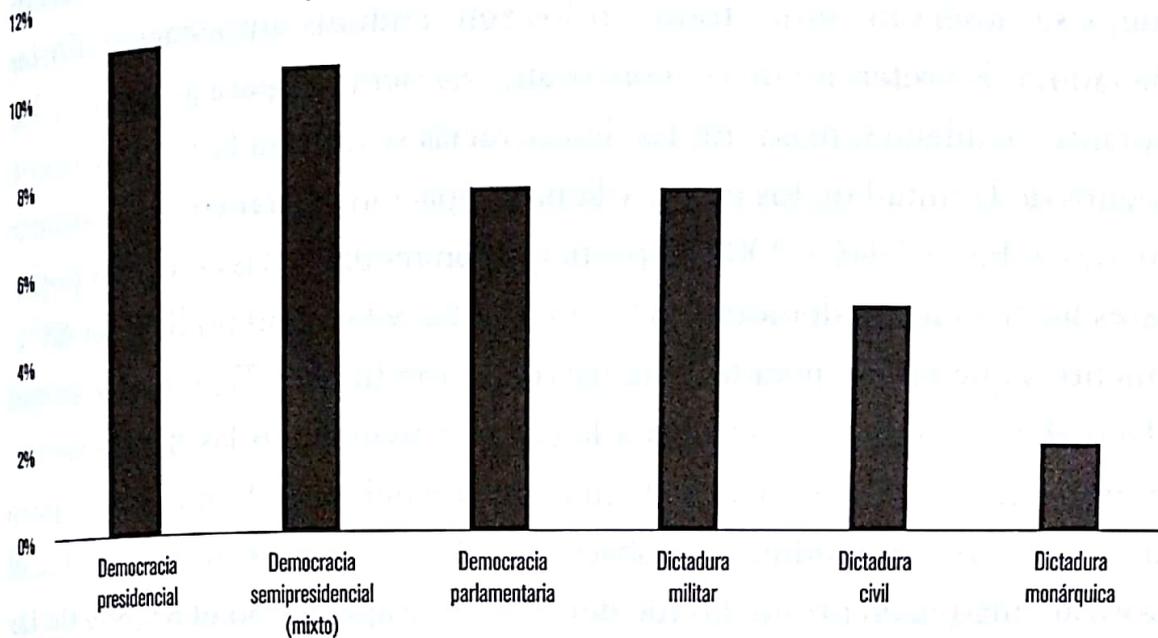


Fuente: C2D; DD, 1945-2006.

Es difícil discernir una pauta en la evolución temporal de los referéndums. La tendencia es bastante estable entre las dictaduras y un poco más creciente entre las democracias, pero la diferencia es pequeña. En los primeros años del siglo XXI parece asomar una mayor divergencia en el comportamiento de dictaduras y democracias, pero, a la vista del recorrido pasado, puede ser una perturbación pasajera.

La versión actualizada de la base DD que utilizo nos permite afinar la distinción entre tipos de regímenes, tanto democráticos como dictatoriales. La graduación es evidente, y es interesante notar que una dictadura militar —el tipo de régimen autoritario más propenso a las consultas—

GRÁFICO 2: Frecuencia de convocatoria de referéndums por tipo de régimen (1945-2006)



Fuente: C2D; DD, 1945-2006.

convoca un referéndum más o menos con la misma frecuencia que una democracia parlamentaria, que es el tipo de democracia más reacia a ese tipo de votaciones. Para explicar la gradación entre las dictaduras, tal vez pueda pensarse en las distintas fuentes de legitimación alternativas que se encuentran al alcance de cada tipo de régimen, pero esa especulación nos lleva fuera de nuestro asunto. El hecho de que los referéndums se den con más probabilidad en situaciones de división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, algo que no se aprecia normalmente, es revelador para el argumento que se discute más adelante sobre su papel en la democracia: puede ser tanto un mecanismo de dispersión del poder, un actor de veto añadido dentro del entramado constitucional, como un mecanismo de refuerzo de algunos actores de veto, especialmente del Ejecutivo, frente a otros, cuando se encuentran enfrentados. En los regímenes con separación de poderes hay más oportunidades e incentivos para que se utilice algún actor institucional para anular a otro; o como contrapeso institucional, cuando los ciudadanos tienen la iniciativa, para salvar desviaciones

excesivas de la acción del gobierno con respecto a sus preferencias y, en general, aumentar el gradualismo.

Como es lógico, las características más plebiscitarias de los referéndums se observan, sobre todo, en los referéndums autoritarios. En las dictaduras los referéndums se convocan, casi siempre, para ganarlos, y los votantes acuden en masa. En las democracias se alcanza la aprobación en menos de la mitad de los casos, y la participación es, a menudo, bastante modesta. Entre 1946 y 2006, la participación media en las consultas populares hechas en una democracia fue el 52,3%, y la mitad no llegó al 48%, mientras que en las dictaduras la participación fue del 77,5%, y la mitad llegó al 83% o más. En cuanto a la competitividad, en las democracias, el porcentaje medio de votos afirmativos fue del 55%, lo que dio lugar a un 46,9% de referéndums aprobados. En las dictaduras, por su parte, el voto afirmativo en promedio fue del 83%, y se aprobaron el 85,8% de las cuestiones. Con todo, hay casos notables de dictaduras que han perdido un plebiscito, como Uruguay (1980), Chile (1988) o Zimbabue (2000), lo suficiente para ser objeto de estudio prometedor.

## El plebiscito cotidiano

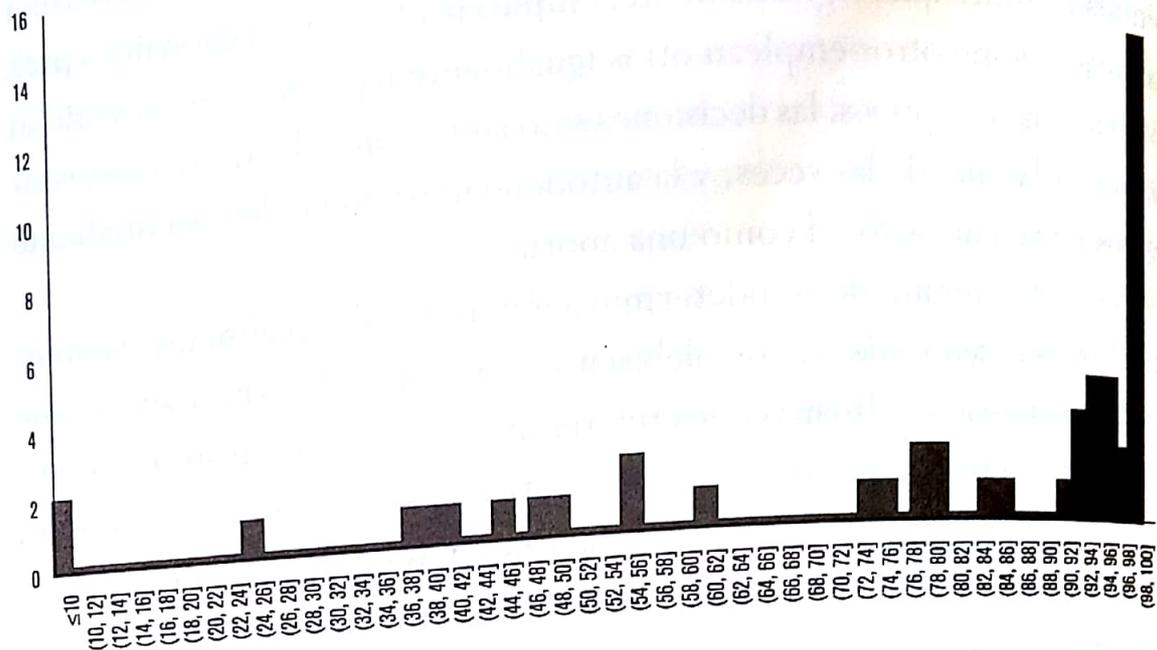
En cierto modo, los referéndums nacionales crean nación, aunque no tengan al hecho nacional, o lo que en el siglo xx se ha llamado autodeterminación, como tema explícito. Al menos es cierto que tiene más potencial de exaltación del sentir común, de hablar en parábolas sobre lo que el pueblo dice o decide, que en una elección de representantes. Ernest Renan describió a la nación un *plébiscite de tous les jours*, en una famosa conferencia de 1882. Dada la experiencia con los plebiscitos que podía tener un francés de la segunda mitad del xix, la metáfora puede verse como algo con un valor democrático más ambiguo que lo que se considera a veces. Sea como sea, el referéndum de autodeterminación ha pasado a tomarse como la vía legítima por la que algunos territorios se escindan de los Estados de los que forman parte tras expresar así su "voluntad" de hacerlo. Dentro de la ideología nacionalista, ese hecho responde a la preexistencia de un

sujeto colectivo de derechos que es independiente de la decisión y que, según ese punto de vista, “decide”. Para los más constructivistas sobre el hecho nacional, la votación es parte del proceso de construcción de una entidad política que, legítimamente, emplea la ideología nacionalista para abrigarse como otros emplean otras igualmente legítimas para resistirse. Para los más escépticos, las decisiones solo las toman individuos, unos contra otros las más de las veces, y la autodeterminación colectiva mediante votos representa algo así como una aporía.

Los referéndums de autodeterminación nacionales realmente existentes han heredado más de los plebiscitos verticales, de arriba abajo, que de las iniciativas ciudadanas o los referéndums como mecanismo de competición dentro de un sistema democrático. Eso ha sido así, al menos, hasta fechas bastante recientes. En algunos casos de democracias avanzadas, la demanda de ejercer la vieja autodeterminación —que generalmente adoptaba la forma de un plebiscito casi unánime— se contempla en estos tiempos como una decisión competida, y de hecho reñida, entre sectores opuestos de, supuestamente, una misma nación. Tal ha sido el caso de Quebec y, más recientemente, de Escocia o, quizá, Cataluña. Se piense lo que se piense, es de destacar que se trata de algo inusual y novedoso en las democracias, aunque, de momento, en ningún caso, haya resultado en una secesión exitosa.

El gráfico 3 muestra 38 referéndums, celebrados entre 1905 (Independencia de Noruega) y 2014 (referéndum para la Independencia de Escocia), incluyendo a todos los que, salvo error en los datos, se han celebrado de forma oficial o cuyo resultado ha sido reconocido. Además de esos 38, ha habido al menos otra docena de referéndums no oficiales y de resultado no reconocido. Hubo dos casos singulares, en Australia Occidental (1933) y en las Islas Faroe (1946), que fueron resueltos sin declaración de independencia dentro del marco constitucional vigente en cada caso, pese a que obtuvieron un 66% y un 51% de votos favorables a la independencia en sendas votaciones organizadas por la autoridad local (con voto obligatorio y 66% de participación, respectivamente). También ha habido referéndums que han desencadenado declaraciones unilaterales de independencia, no reconocidas por el consenso internacional, y algunas guerras,

GRÁFICO 3: Frecuencia de cada porcentaje del sí en referéndums de indeterminación reconocidos (1900-2016)



Fuente: Beat Müller, Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie, 1996-2016, disponible en: <http://www.sudd.ch>, acceso en: 7 ene. 2017.

en Nagorno-Karabaj (1991), Turkmenistán (1991), Osetia del Sur (1992 y 2006), Kurdistán y Irakú (2005), Transnistria (2006) y Ucrania (2014, regiones de mayoría rusófona). Además de la consulta no reconocida de Cataluña en 2014 (con 33% de participación y 81% de votos positivos). Todos esos referéndums están excluidos de los datos.

El resultado fue de victoria del sí e independencia en treinta ocasiones, casi cuatro de cada cinco. El resultado de independencia se obtuvo con una media de 92,2% de los votos. El no a la independencia, en los ocho casos fallidos, tuvo una media del 66,6% (eso incluye la isla de Nieves, que, en 1998, con el 62% de los votos afirmativos —y casi 38% de “noes”— no alcanzó los dos tercios requeridos para romper la federación de San Cristóbal y Nieves). La decisión se ha tomado de un modo más cercano a la unanimidad que a la mayoría en más del 90% de los casos. Si aceptamos el 75% de votos a favor (con un 88% de participación) de Letonia como algo razonablemente bien consensuado, entonces el 93% de los casos estuvieron razonablemente bien consensuados. Es un dato muy extremo.

En casi el 80% de las secesiones se han producido mayorías favorables del 90% o más de los votantes.

Hay tal vez dos precedentes de países divididos que se volvieron independientes con mayorías ajustadas. El primero fue Malta, con un 54,5% de los votos favorables, que le valieron la independencia del Reino Unido, en 1964. Ese muy peculiar referéndum de autodeterminación colonial incluía, como segunda opción a la misma, la plena asimilación en la metrópoli, posición preferida por el Partido Laborista de Malta, pero por la que el gobierno de Londres mostraba muy poco interés. Después de ese caso, Gran Bretaña no ha aceptado ningún referéndum de ese tipo en sus colonias.

El segundo caso fue Montenegro, que es el precedente más parecido, en el mundo real, bien que remotamente, a la situación de independencia por mayoría simple que se propone para algunas regiones (en sentido denotativo) de Estados occidentales, aunque es un caso que no suele aducirse para prestigiar la causa de la autodeterminación. En realidad, en Montenegro, la diplomacia europea consiguió imponer un umbral mínimo de decisión del 55%. El referéndum superó por poco ese criterio, pues obtuvo un 55,5% de votos afirmativos en 2006. Pero es que el derecho a la secesión de Montenegro estaba ya previsto en la Constitución de su breve federación con Serbia en la Yugoslavia terminal, que incluso imponía una moratoria mínima de tres años antes de que se pudiera ejercer, pues tan claras estaban las intenciones. Se trataba de una secesión prevista y regulada, por lo tanto. En el último censo de ese nuevo país apenas la mitad de los ciudadanos se consideran montenegrinos, el resto se consideran serbios, bosniacos, albaneses y miembros de otras minorías. De otra parte, algo más de la mitad de las personas que en el mundo se identifican como montenegrinos viven fuera de Montenegro, la gran mayoría en Turquía, pero también en Serbia y en otros países balcánicos. Como un referéndum de autodeterminación nacional, presenta cierto reto semántico. Lo que no tiene por qué ser una objeción, solo un reto.

Desde la perspectiva nacionalista los pueblos hablan con una voz casi unánime, por lo que el tipo de resultados habituales en esas consultas se compadecían bien con la imagen proyectada en el ideal nacional. Sin embargo, lo más probable es que, con el progreso democrático, los viejos

plebiscitos vayan volviéndose más y más raros; y, tal vez, la ideología y la retórica secesionista tengan que evolucionar con ello. El plebiscito cotidiano, si no se ha vuelto una imagen indeseable, se ha vuelto obsoleto. Las secesiones por abrumadora mayoría son, por lo general, el producto de condiciones poco democráticas, sobre todo en lo que se refiere al Estado matriz (potencias coloniales, como Yugoslavia, la Unión Soviética) y, a veces, también a los promotores de la nueva nación (por ejemplo, Sudán del Sur, Bielorrusia y Mongolia). En condiciones de democracia, los resultados hegemónicos solo pueden darse como excepción, como expresión pública y ritual de un consenso preestablecido. Como en la Independencia de Islandia, tras la cual el rey danés escribió para felicitar a los islandeses. Y, aun en ese caso, no es irrelevante que Dinamarca estuviera ocupada por los nazis. Cuando no ha sido así, la secesión democrática no se ha producido, bien porque no se ha alcanzado la mayoría, bien porque las condiciones en las que se produjo la votación no fueron reconocidas por las partes, como en Australia Occidental o las Islas Faroe, donde, por otra parte, se daban las condiciones políticas para una solución basada en un mayor autogobierno. La demanda no plebiscitaria de secesión mediante referéndum de "autodeterminación" de la mayoría es una novedad en las democracias avanzadas, y no está claro que las soluciones existentes en el menú vayan a ser útiles en el futuro.

### **Tipos de referéndum y democracia representativa**

El referéndum es una de tantas instituciones que parecen tener un doble rostro, y solo uno de ellos es amable. Incluso en condiciones democráticas, hay referéndums que aparentemente conllevan un mayor poder para los ciudadanos frente a élites potencialmente irresponsables y hay referéndums que se diría que refuerzan a las élites políticas frente a la ciudadanía. Sin embargo, una simple clasificación entre referéndums "de arriba abajo" y referéndums "de abajo arriba", aunque sea útil, es insuficiente.

El referéndum es un actor institucional más dentro del proceso político de la democracia representativa, como lo son las segundas cámaras,

los tribunales constitucionales, los partidos políticos o los estratos de los gobiernos multinivel. Puede decirse que es una institución “contrarrepresentativa” en el sentido en que opone un límite a las decisiones de los representantes, una característica que comparte, por ejemplo, con un tribunal constitucional, aunque a uno lo describamos como mayoritario y al otro como contramayoritario. Ser una institución de ese tipo no significa que siempre consiga el control de los representantes, o una aproximación de sus acciones a los dictámenes de la voluntad mediana. El referéndum también puede ser utilizado para reforzar a algunos actores institucionales frente a otros: por ejemplo, al gobierno frente al Parlamento. En eso también se parecen a algunos tribunales constitucionales.

Así, por amor a la paradoja, el referéndum puede verse, en lugar de como el mecanismo de expresión directa y sin bridas de la voluntad popular, como uno más de los llamados mecanismos de control y contrapeso (*checks and balances*) de esa supuesta voluntad popular, que, en realidad, actúan sobre la voluntad de sus representantes. Solo que es un mecanismo que puede fácilmente ser utilizado como palanca por parte de algunos actores institucionales del sistema político frente a otros. Remitirlo a la democracia directa es algo que solo oscurece su naturaleza. De hecho, es digno de notarse que en el clásico libro *Los Principios del Gobierno Representativo*<sup>5</sup>, que investiga el contraste analítico e histórico entre la democracia directa — donde se procura que no haya elecciones— y el régimen representativo, la palabra referéndum no aparece. Podemos llamarlo democracia directa por razones estéticas si queremos, pero es otra cosa: no es una forma alternativa de organizar la selección de quienes toman las decisiones, sino un insumo en algunos procesos de decisión pública en los regímenes representativos. El método de abrogar una ley por votación popular es tan “alternativo” a la democracia representativa como hacerlo mediante un tribunal constitucional. Lo que necesitamos es saber cómo funciona la institución y si limita el poder de otros actores de una forma útil para los ciudadanos.

5. Bernard Manin y Fernando Vallespín, *Los Principios del Gobierno Representativo*, Madrid, Alianza, 1998.

El referéndum ha tenido siempre una posición difícil en la teoría democrática positiva, tanto como en la normativa. En la vieja clasificación de Lijphart<sup>6</sup> de las democracias en un continuo desde el polo más mayoritario al polo más consensual, sorprendía encontrarse con referéndums en los dos extremos. El referéndum es una característica esencial de la democracia suiza, que tiene todos los rasgos de una democracia de consenso, y es una práctica nada extraordinaria en Nueva Zelanda, considerado como el tipo más puro de democracia mayoritaria durante el siglo xx. Sin embargo, en una primera aproximación, el referéndum parece un mecanismo esencialmente mayoritario, lo que choca con lo primero, y es también un mecanismo que puede introducir una segunda voluntad decisora independiente de la del Parlamento, lo que choca con el viejo modelo Westminster. Lijphart<sup>7</sup> optó por afirmar que el referéndum era un cuerpo extraño para la democracia representativa, fuera del tipo que fue.

El marco conceptual de los jugadores de veto de Hug y Tsebelis<sup>8</sup> permite aclarar sobriamente cómo entender la posición del referéndum en su relación con los otros actores institucionales. Al sustituir las viejas categorías de democracia de consenso y mayoritaria por el análisis del número de jugadores de veto en un sistema político —que son más en los considerados sistemas de consenso y son menos en los más mayoritarios— así como la estructura de la toma de decisiones, el papel del cuerpo extraño puede ser interpretado con menos dificultad. El referéndum debería tener efectos distintos, dependiendo de quién tenga la capacidad de iniciar el proceso y quién pueda condicionar la agenda, en el sentido de cuál es la política específica —la pregunta— que se vota.

Tipologías de referéndums hay muchas: los politólogos distinguen unas cuantas variedades; los juristas, a veces, una docena. La clasificación en cuatro clases que sigue intenta calcar a la propuesta por Hug y Tsebelis<sup>9</sup>,

6. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999.

7. *Idem*, *ibidem*.

8. Simon Hug y George Tsebelis, *op. cit.*, 2002.

9. *Idem*, *ibidem*.

con algunos ajustes necesarios para encajar algunos casos empíricos observados en los datos del C2D.

- **Tipo 1** – Referéndum obligatorio. Son los referéndums requeridos por la Constitución. En principio, nadie controla la iniciativa: son una respuesta formal prevista para algunas decisiones del Ejecutivo o del Legislativo.
- **Tipo 2** – Referéndum facultativo iniciado por un jugador de veto. En la mayoría de los casos, son los referéndums lanzados por el gobierno o por la mayoría del Parlamento. La iniciativa y la pregunta provienen “de arriba”.
- **Tipo 3** – Veto popular. Referéndum no iniciado por un jugador de veto, pero en los que la formulación de la pregunta está en manos de un jugador de veto. Incluye a los referéndums abrogatorios de la legislación aprobada por el Legislativo, iniciados bien mediante recogida de firmas, bien por una minoría del Parlamento –suele requerirse entre un quinto y un sexto–, además de contrarreferéndums iniciados a propuesta del Parlamento, pero como respuesta a una iniciativa popular ya en marcha sobre ese mismo asunto.
- **Tipo 4** – Iniciativa o voto popular. Referéndums en los que ningún otro jugador de veto controla la iniciativa ni la pregunta. Normalmente los llamamos “iniciativa popular”, pero en algunos casos pueden estar propuestos por una fracción minoritaria del Parlamento.

Mientras que el tipo 2 es el “referéndum desde arriba” en estado más puro, el tipo 1 es mucho más difícil de controlar, pues, formalmente, la iniciativa es automática (aunque responde a procesos abiertos por actores políticos). El tipo 4 es el “referéndum desde abajo” también más puro, pero el de tipo 3 conlleva una importante interacción entre un actor político o social sin capacidad de veto (una minoría del Parlamento, un número de firmas), que inicia el proceso de votación, y un actor de veto (el gobierno o el Parlamento), que decide qué es exactamente lo que se vota.

Los datos muestran que los referéndums en los que la iniciativa –o, por lo menos, la agenda– está en manos de actores de veto tienen mayor probabilidad de ser exitosos. De hecho, la categoría con mayor número de victorias, aunque por una diferencia pequeña, es aquella en la que se

combina una iniciativa ciudadana con una acción del Legislativo (abrogación de leyes vigentes, contrarreferéndums). Cuando las consultas se desencadenan de forma obligatoria, las posibilidades de éxito son menores, y son aún menores, con gran diferencia, cuando se trata de iniciativas puramente ciudadanas, pues solo el 21% resultan finalmente aprobadas.

TABLA 1: Resultados de los referéndums nacionales en regímenes democráticos (1945-2006)

Tipo de referéndum	Sí	No	Otros*	N.
Obligatorio	41,5	52,8	5,7	229
Facultativo – iniciado desde arriba por un veto player (jugador de veto – JV)	55,8	41,4	2,8	215
Veto popular – no iniciado por JV, pero sí formulada la pregunta por un JV	58,6	40,9	0,6	350
Voto popular – no iniciado por JV ni formulada la pregunta	20,8	76,0	3,2	221
Informal	50,0	50,0	0,0	6
Todos	45,9	51,3	2,7	1021

\* "Otros" se refiere a consultas que incluyen diversas opciones, en lugar de requerir un sí o un no.

Fuente: C2D, 1945-2006.

La participación media en los referéndums obligatorios fue del 65%, y del 54% en los referéndums facultativos. En las convocatorias de un veto popular la participación media fue del 45%, y del 48% en el caso del voto popular. En los referéndums informales, la participación media fue del 23%. Para explicar la baja participación, además de la intervención de factores propios de la conducta electoral de los países donde los tipos de referéndums son más frecuentes, la hipótesis más razonable parece ser la del acuerdo partidista. Los partidos políticos son los mayores agentes de movilización del voto, y cuando los partidos están defendiendo una posición propia es más probable que lo hagan cuando se trata de iniciativas que les son total o parcialmente ajenas. En el caso de los referéndums, es sabido que la posición de los partidos (o facciones, cuando están divididos) es un atajo informativo necesario para los votantes en la toma de decisiones sobre cuestiones sobre las que tienen un conocimiento limitado. En

ausencia de esos atajos, el interés y la participación puede que decaigan. No es el mensaje que los partidarios de la democracia directa y apartidista elegirían como emblema, pero es una hipótesis verosímil.

Como cabía esperar, en general, en los referéndums predominan los temas constitucionales (clasificados en su mayoría como de organización del Estado en los datos de c2D), muy especialmente en los referéndums automáticos o desencadenados por las instancias del poder político. Las políticas públicas, como también era de esperar, son el objeto más frecuente de las consultas que se realizan a iniciativa popular, con o sin control de la agenda.

TABLA 2: *Asuntos de los que trataron las preguntas de los referéndums nacionales en regímenes democráticos (1945-2006)*

Asuntos	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Todos
Organización del Estado	75,9	79,7	19,1	24,6	46,3
Economía, finanzas, impuestos	12,5	6,3	21,2	9,2	13,7
Políticas sociales, sanidad, educación	1,9	9,2	12,5	15,9	10,0
Medioambiente, agricultura	2,8	0,5	13,4	13,8	8,2
Seguridad, derechos individuales, movilidad, migraciones	1,4	0,5	9,3	17,4	7,2
Política exterior, organismos internacionales	4,2	1,4	4,8	3,6	3,7
Transporte, infraestructura, vivienda	0,5	0,5	8,1	8,7	4,8
Sistema político	0,9	0,5	9,6	4,1	4,5
Cultura, religión, identidad	0	1,4	2,1	2,6	1,6
N.	216	207	335	195	958

Tipo 1: Obligatorio. Tipo 2: Facultativo desde arriba. Iniciado por un jugador de veto. Tipo 3: veto popular. No iniciado por *veto player* (jugador de veto – JV), pero sí formulada la pregunta. Tipo 4: Voto popular. No iniciado por JV ni formulada la pregunta.

Fuente: c2D, 1945-2006 (las etiquetas de clasificación del c2D –varias docenas– se han simplificado para elaborar esta tabla).

Conviene detenerse un momento en la partición por escala territorial. No se puede aquí, por falta de datos, ni siquiera apuntar un estudio rudimentario, pero es importante tener en cuenta que la mayor división entre los referéndums es de escala, pues la gran mayoría de las consultas que se celebran son locales o regionales. A su función de complemento, o de oposición, a los poderes representativos, se suma la que tiene en países como Alemania, Suiza, Australia o los Estados Unidos, donde la institución funciona como un complemento de la descentralización y el reparto territorial del poder político.

Es posible argumentar que los referéndums anacionales son los portadores de la tradición más democrática de las consultas populares. No es casual que en el país donde más referéndums se celebran, los Estados Unidos, resulte bastante impensable la idea de un referéndum nacional. Un camino semejante lleva Alemania, donde, tras el uso que hizo Hitler de los plebiscitos, los referéndums fueron excluidos del gobierno federal. Sin embargo, desde los años 1990, los diversos estados federados han introducido legislación para utilizar consultas populares en el ámbito regional y local. La legislación más favorable a las consultas es la de Baviera, donde desde su introducción, en 1995 hasta 2010, se emprendieron 1694 iniciativas ciudadanas y se celebraron 981 referéndums (la mitad fueron victorias para sus promotores), lo que es un nivel de activismo comparable a Suiza o California.

España representa casi ejemplarmente el caso contrario: solo se contemplan los referéndums como plebiscitos verticales de apoyo a una propuesta del gobierno —además de algunos casos de reforma constitucional— y están jerárquicamente controlados por el jefe del Ejecutivo. Un referéndum nacional solo lo puede convocar el presidente del gobierno, con autorización del Parlamento. Ningún otro referéndum puede hacerse sin su permiso, en cualquier nivel territorial. Teniendo en cuenta que la Ley del Referéndum Nacional era una pieza básica del entramado legislativo del régimen de Franco, uno habría esperado que o bien se hubiera suprimido la institución, como en Alemania, o bien se hubiera, al menos, repartido ese poder con otros agentes. En cuanto a los referéndums de escala local, la ley general que los regula es enormemente restrictiva. Podría

bastar con decir que el gobierno mismo debe autorizarlos de uno en uno, pero la práctica es aún peor. Desde 1980, cuando se regula, hasta 2012, los 8 199 municipios españoles habían promovido 127 consultas populares municipales. Una cifra absurdamente pequeña que revela lo restrictivo del procedimiento. Con todo, lo más significativo es que, en esos años, el gobierno solo autorizó 27. Poco más de una de cada cinco. El que cada región (comunidad autónoma) pudiera optar, si lo deseara, por una ley para regular las iniciativas populares es casi imposible. En el lenguaje político de la capital de España existe una frase para ese tipo de cosas que merece la pena citar: “genera desigualdad entre los españoles”.

### **Recelo del referéndum democrático**

Frente a las promesas de la democracia directa, hay dos tipos principales de sospechas sobre el referéndum que realmente conocemos. El primero se refiere a la fragilidad del concepto de mayoría ante a la acción de los políticos y de las reglas institucionales: que sea manipulado desde arriba por la acción de las élites, con maniobras de sutil herestética o simple caudillismo plebiscitario, o que su diseño institucional mismo favorezca más un tipo de resultados que otros. El segundo se refiere a la fiabilidad de los ciudadanos: que no tomen la iniciativa cuando deben, que no participen y dejen todo en manos de minorías interesadas, o que no sepan lo que votan, que voten mal, que se hagan daño votando. Ambos tienen respuesta en la literatura científica, pero ninguno es una reivindicación rotunda de las promesas de la democracia directa. Más bien, la institución se acepta como un mecanismo imperfecto para dar satisfacción a algunas demandas de los ciudadanos y que, posiblemente, no sea mucho más imperfecto que la elección de representantes. En todo caso, ni ese mínimo encomio puede ofrecerse cuando la agenda y la iniciativa están en manos de los representantes o en situaciones de franca desinformación por parte de los ciudadanos. No existe ninguna investigación que sostenga de forma analítica o empírica que las consultas verticales o plebiscitarias redunden en el bien común.

La primera sospecha, la de que la institución del referéndum pueda producir resultados que no se justifican como preferencias mayoritarias, queda razonablemente aclarada en la perspectiva de Hug y Tsebelis<sup>10</sup>. De la visión del mecanismo de referéndum como un jugador de veto en el proceso democrático se siguen varias implicaciones.

La primera es que, como en el caso de otros jugadores de veto, los referéndums pueden tener efectos directos e indirectos. Si el mecanismo de referéndum puede vetar una política concreta, bien rechazándola, bien proponiendo una alternativa que esté más cerca de las preferencias del electorado, el legislador tiene un incentivo para no alejarse de las preferencias del electorado. De ese modo, el referéndum tiene efectos sin necesidad de actuar. Al menos, si la información es perfecta.

La segunda es que, si el referéndum puede actuar como jugador de veto independiente, entonces contribuye a la estabilidad de la legislación, como lo hace, manteniendo lo demás constante cualquier jugador de veto añadido a un sistema político. Eso diverge bastante de la visión madisoniana acerca de los peligros de la democracia directa; pero tal vez porque, simplemente, no estamos hablando de democracia directa.

Una tercera predicción fundamental de ese análisis es que, si el referéndum es un jugador de veto independiente, la tendencia de su efecto debe aproximar la política al votante mediano. Eso no es precisamente lo que habría dicho Rousseau, pero funciona.

Si el referéndum está controlado por el gobierno, naturalmente, entonces no hay que esperar ni efectos de aproximación a la mayoría ni una mayor estabilidad, pues, de hecho, se anulan contrapesos existentes.

Por último, los detalles institucionales pueden ser decisivos. Para que la política converja con la preferencia del votante mediano, la capacidad de iniciativa debe provenir de coaliciones lo más amplias posibles. Los requisitos de quorum de participación para que el resultado sea válido, el número de firmas, en el caso de la iniciativa ciudadana, o una regulación para que las firmas que respaldan una iniciativa no se recojan por profesionales pagados, por ejemplo, sino por voluntarios, etc., todo ello pue-

10. Simon Hug y George Tsebelis, *op. cit.*, 2002.

de ayudar a que la contribución del referéndum al proceso político sea centrípeta, y no la expresión de un punto de vista minoritario o de algún interés especial con fuerte capacidad de movilización. Por esa misma lógica, cuando la capacidad de iniciar un referéndum y plantear la cuestión proviene “de arriba”, y con pocos requisitos, es mucho más probable que nos encontremos en ese segundo escenario.

El segundo tipo de sospecha, la de que el comportamiento empírico de los actores subvierte el propósito democrático de un referéndum, por bien diseñado que esté, puede desdoblarse en dos tipos de preocupaciones. Una se refiere a los votantes: ¿saben los votantes lo suficiente para votar en el referéndum de forma que el resultado incremente su bienestar? La segunda se refiere más al lado de la oferta: ¿sirve el referéndum más a “los de arriba” que “los de abajo”? ¿Cómo interviene el dinero en las iniciativas ciudadanas, que son procesos muy costosos? ¿Favorecen los resultados a la mayoría o a minorías con intereses especiales?

El trabajo pionero de Arthur Lupia<sup>11</sup> se asocia a la respuesta afirmativa a la primera pregunta. Los votantes saben lo suficiente como para votar en su propio interés de forma racional, pues existen suficientes atajos informativos como para tomar la decisión sin necesidad de que el nivel de conocimiento sobre los asuntos que se deciden sea elevado. Una vertiente algo paradójica de ese asunto es que uno de los principales atajos informativos que emplean los votantes para tomar su decisión en los referéndums es la posición de los partidos políticos. De ese modo, la justificación normativa de la votación del referéndum como consulta directa de lo que opinan los ciudadanos y no sus representantes puede crear un cortocircuito. Sobre si los referéndums están demasiado intervenidos por intereses especiales que pueden subvertir su propósito teórico, la mejor defensa, tras el examen de los datos que existen en Estados Unidos, parece consistir en señalar que, en todo caso, la situación no es peor que en la elección

11. Arthur Lupia y John G. Matsusaka “Direct Democracy: New Approaches to Old Questions”, *Annual Review of Political Science*, vol. 7, n. 1, pp. 463-482, 2004; Arthur Lupia y Richard Johnston, “Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums”, en Matthew Mendelsohn y Andrew Parker (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*, Nueva York, Palgrave, 2001.

regular de representantes, tanto en el poder del dinero en las campañas como en la influencia de intereses especiales en la promoción de asuntos. El referéndum, en definitiva, es uno más en la democracia representativa.

Por una u otra vía, la promesa principal del referéndum es conseguir atraer en la dirección de la preferencia de la mayoría (del votante mediano) la posición de la legislación y las políticas públicas en los asuntos que interesan. Hasta donde yo sé, eso se ha comprobado de forma fehaciente solo en los Estados Unidos, gracias a la multiplicidad de referéndums de escala local y estatal. En particular, se han estudiado políticas para las que se tenían estimaciones independientes de la posición del votante mediano, como es el consentimiento parental en el aborto de adolescentes o la pena de muerte. De esa manera, se ha comprobado que en aquellos estados donde existe el referéndum la legislación está en una posición más cercana a la del votante mediano que en los estados donde no existe la institución del referéndum. A esa posición no se llega, en general, mediante referéndum, pero la existencia de la institución favorece que se aprueben políticas más cercanas a la opinión de la mayoría. Dicho sea de paso, la contribución del referéndum en esos casos es mover la política en una dirección más conservadora que en los estados que carecen de democracia directa: menos derecho al aborto y más pena de muerte.

## Conclusión

Se necesita una teoría política que desmitifique el valor de las decisiones por votación popular y que al mismo tiempo fortifique el valor de los mecanismos de participación y control: un término medio entre las posiciones más ingenuas y las más cínicas sobre los referéndums.

¿Qué perdemos cuando se confía en la llamada democracia directa? Obviamente, se pierde la responsabilidad de la decisión y, con ello, la rendición de cuentas y las explicaciones. Incluso el liderazgo, en lo que tiene de bueno. Cuando las circunstancias cambian, o aparece información no divulgada, o aparecen opciones no consideradas, las decisiones pueden cambiar y pueden explicarse. En último caso, puede cambiar el gobierno.

Las decisiones por referéndum se quieren firmes y definitivas. Durante la campaña del referéndum sobre la permanencia en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) de España, en 1986, Felipe González, presidente del gobierno del país, dejó caer la pregunta a los ciudadanos de “quién administra el no”, que es una gran pregunta de campaña, pero es tanto como reconocer que el referéndum no era la mejor forma de tomar la decisión.

Se dirá que hay situaciones en las que ni la información es un problema, ni las alternativas son variables, ni las circunstancias pueden cambiar, por lo que delegar la decisión solo puede ser una merma democrática. Uno está o no está a favor de la pena de muerte, del matrimonio igualitario o de la necesidad de consentimiento paterno para abortar. Precisamente, esos son los asuntos en los que el referéndum parece inapelable y, sin embargo, también puede ser más peligroso. En cuestiones morales somos todos iguales de competentes, pero es que esas son las cuestiones en las que someterse a la visión de la mayoría es poco atractivo.

¿Qué ganamos? Con los referéndums populares se gana un mecanismo para ajustar las ofertas políticas a las demandas de los ciudadanos. Un mecanismo de sincronización, que no es lo mismo que de progreso. Se gana, además, en satisfacción, convicción y sentido de pertenencia. Existen no solo encuestas sobre eso sino hasta evidencia con experimentos controlados de democracia local: los vecinos que han podido elegir sus programas de desarrollo en referéndum, frente a los que han elegido representantes para ello, están más satisfechos con el resultado, mejor informados de los problemas y más dispuestos a contribuir. La misma evidencia señala, sin embargo, que las políticas elegidas no difieren de las adoptadas por delegación.

Pero esa ganancia es más que dudosa cuando se trata de consultas convocadas por iniciativa del Ejecutivo o del Legislativo. Los referéndums celebrados en 2016 en Gran Bretaña (abandono de la Unión Europea [UE]), Colombia (proceso de paz), Hungría (rechazo de las políticas migratorias europeas) e Italia (reforma constitucional para reforzar al Ejecutivo) son ejemplos todos de esa peor especie. Hasta el peor gobernante democrático (para sus opositores, digamos, Donald Trump) tiene que dar explica-

ciones de lo que hace, se le puede hacer cambiar de parecer, y se pueden bloquear o revertir muchas de sus políticas; nada de eso sucede cuando se decide abandonar la UE por votación popular. La apariencia de poder de los ciudadanos con el referéndum es un espejismo.

Los referéndums son más seguros si la iniciativa no está en manos de quien ya tiene el poder de decisión y si su escala no es la escala de las decisiones del "pueblo soberano", sino simplemente del pueblo. El referéndum como forma de democracia local es algo prometedor para la democracia representativa y para los Estados con múltiples niveles de decisión. Permite experimentar y puede poner límite natural a las ambiciones contrarrepresentativas e identitarias del método, pues, así como hubo Bonapartes que hicieron pasar plebiscitos nacionales por democracia, seguiremos encontrando a quien haga pasar nuevas patrias por el espíritu de Porto Alegre.