

Los Diálogos ciudadanos
Chile ante el giro deliberativo
Francisco Soto / LOM, 2017
Yamina Welp

CAPÍTULO 1

El avance de los mecanismos de participación directa en el mundo

En este capítulo queremos mostrar que la regulación de instituciones participativas y en particular de los mecanismos de democracia directa (MDD) en Europa y América, aunque no es nueva, está viviendo un notable crecimiento, lo que se traslada también al incremento del número de prácticas. A partir de esta evidencia, queremos discutir las causas y consecuencias de una mayor activación de consultas a la ciudadanía y plantear nuestra propuesta por integrar espacios de rendimiento de cuentas y deliberación a estos mecanismos.

La crisis que, con características asociadas a cada contexto, enfrentan las democracias contemporáneas, identifica en la participación ciudadana un paliativo. Sin embargo, las consultas populares que tuvieron lugar en 2016 también han vuelto a poner el dedo en la llaga, especialmente con la salida de Reino Unido de la Unión Europea («Brexit») en junio; el plebiscito por la paz en Colombia (rechazado) y la consulta para no aceptar las cuotas de acogida de refugiados en Hungría establecidas por la UE para sus países miembros (aprobada), ambos en octubre; y con la apelación al referendo por líderes populistas y xenófobos en Francia y Holanda, entre otros. Estos casos, encienden las alarmas en torno a «los peligros» que la consulta directa a la ciudadanía conllevaría: populismo, manipulación, ineficiencia.

En la vereda de enfrente, los argumentos a favor de la participación directa refieren a la promoción de un mayor involucramiento popular en los asuntos públicos y a la generación de mecanismos que permitan acercar las preferencias ciudadanas y las actuaciones de los representantes, contribuyendo a dar respuesta a la crisis de legitimidad en que están inmersas algunas instituciones, como los parlamentos y los partidos políticos. Quienes defienden estos

argumentos, afirman que tanto el Brexit como el rápido crecimiento de partidos xenófobos en Europa son resultados del mal desempeño de los gobernantes, indiferentes ante la corrupción y ante los crecientes problemas que enfrentan los sectores populares, principales afectados por la crisis económica desencadenada en 2008. En nuestra opinión, los temores que ha despertado el triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016, muestra que el problema fundamental de las democracias contemporáneas no es la creciente oferta de mecanismos para que la ciudadanía tome decisiones directamente (una ciudadanía que, según algunos analistas, no estaría preparada para asumir esta responsabilidad). El problema es más profundo, hunde sus raíces en una crisis de legitimidad que tiene una de sus aristas fundamentales en el funcionamiento de la esfera pública y, en particular, en la erosión del vínculo entre ciudadanía y representantes. Es así donde la deliberación producida en un marco adecuado puede dar respuestas.

En las páginas que siguen, tras una revisión de la expansión y prácticas de los mecanismos de participación directa, sostendremos que estos son fundamentales, pero los diseños institucionales importan (aunque no son determinantes, baste recordar que el Brexit se produjo a través de un mecanismo consultivo) e importan tanto como los procesos de formación de la opinión pública, en contextos deliberativos. Esto último ha sido prácticamente ignorado por los estudios sobre el tema, que se limitan a analizar las campañas electorales.

1.1. La expansión global de mecanismos de participación directa

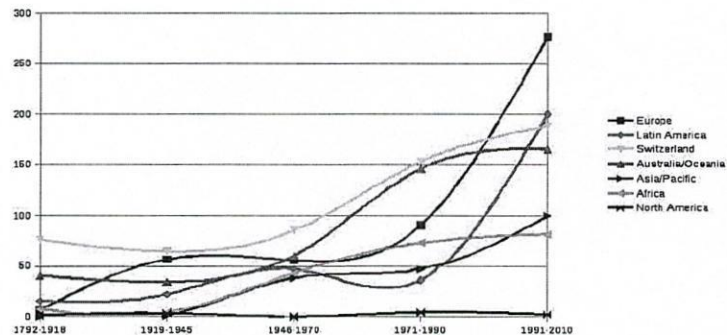
En las últimas décadas, la consulta directa a la ciudadanía ha cobrado una notoriedad inusitada, tanto por haberse transformado en una fuerte demanda ciudadana en muchas partes del mundo como por el cúmulo de experiencias que se suceden año tras año (Kaufmann y Waters 2004).

La situación era muy diferente a mediados del siglo XX. Entonces, el *referéndum* era un mecanismo poco utilizado más allá de Suiza, caso considerado excepcional, y contaba, en general, con mala reputación, debido al uso dado a los mismos por algunos líderes autoritarios como Napoleón III en Francia (1870), Adolf Hitler en la Alemania nazi (1933, 1934, 1935, 1936 y 1938) o el General Francisco Franco durante la

dictadura española (1947, 1966). Este panorama comienza a cambiar, impulsado por la confluencia de distintos procesos, entre los que destacan la transición a la democracia en América Latina, la caída del muro de Berlín y, especialmente, el proceso de integración europea.

El gráfico 1 muestra cómo a partir de 1970 se observa un constante incremento del número de referendos. En Suiza se produjeron más consultas directas a la ciudadanía que en cualquier otra región del mundo (sumando todos sus países), lo que cambia a mediados de los noventa, cuando los países de Europa superan en consultas al país helvético, cosa que posteriormente también hacen los países de América Latina. Notablemente, los países pioneros en el uso de referendos en contextos democráticos fueron, además del país helvético, los países nórdicos y otros como Uruguay. A nivel subnacional, destaca el gran número de referendos, iniciativas y revocatorias de mandato activadas en algunos estados de Estados Unidos.

Gráfico 1: evolución del número de referendos por continente con Suiza considerado individualmente



FUENTE: [HTTPS://UWESERDULT.WORDPRESS.COM/](https://uwersdult.wordpress.com/)

FUENTE: [HTTPS://UWESERDULT.WORDPRESS.COM/](https://uwersdult.wordpress.com/)

Los MDD se definen como aquellos que permiten a la ciudadanía expresar sus preferencias sobre temas de interés público, directamente a través del voto –en un proceso electoral regulado de forma semejante al de la elección de representantes– e incluyen diversos diseños

institucionales. Una distinción frecuente refiere al origen de su activación: obligatoria o facultativa; subdividiéndose esta última en la activación directa por parte de las autoridades o por recolección de firmas. Otra, al mandato que deriva de su activación, que puede ser consultivo o vinculante. Una tercera refiere a su objeto: promover o vetar leyes, revocar autoridades, entre otros (Ruth et al. 2017).

La mayoría de los países que regulan el *referéndum* obligatorio lo orientan a la ratificación de reformas constitucionales o tratados internacionales, ya que se lo considera un instrumento idóneo para legitimar decisiones políticas de especial trascendencia. Este mecanismo se ha activado recientemente en países tan diversos como Irlanda, Venezuela o Bolivia, como veremos en las próximas páginas.

El *referéndum* convocado por las autoridades («desde arriba»), es el más intensamente utilizado en el mundo (IDEA 2008). En América Latina es el más controvertido, ya que se le acusa de permitir la acumulación de poder en manos del presidente. Sin embargo, el panorama es bastante más complejo porque, por ejemplo, es el tipo de mecanismo que se ha activado con mayor frecuencia en los países nórdicos en contextos democráticos. Claramente, también influye que la activación se produzca en sistemas parlamentarios o presidenciales. Parte de esa complejidad proviene del objetivo de las consultas (orientadas a promover o rechazar políticas públicas o a reformas institucionales que afectan a la distribución de poder) y de los actores que pueden activarlas. En Brasil o Argentina, el Presidente no puede convocar consultas vinculantes, mientras una mayoría parlamentaria sí puede hacerlo. En Uruguay, el Presidente no tiene competencias para convocar consultas mientras una minoría parlamentaria (2/5), sí puede hacerlo.

Por último, los mecanismos que se activan por reunión de firmas pueden ser abrogativos, cuando permiten derogar leyes; revocatorios, cuando permiten remover autoridades mediante un voto convocado por la ciudadanía (la revocatoria también puede ser activada «desde arriba» cuando la consulta es convocada por el parlamento o el consejo deliberante para ratificar la destitución de una autoridad); o de ampliación de agenda cuando dan la iniciativa legislativa o constitucional a la ciudadanía. Autores como Papadopoulos (1995) y Uleri (1996) proponen distinguir entre instrumentos que promueven

y controlan leyes. Los primeros son aquellos en que el autor de la ley y quien promueve la consulta coinciden, mientras los referendos de control de leyes son aquellos en que estos actores difieren.

A continuación, describiremos la introducción y prácticas de mecanismos de participación destacadas en un grupo de casos: Suiza, la Unión Europea y las Américas, observando tendencias y desafíos actuales. Luego, dedicaremos un apartado especial al despliegue de otros mecanismos, sobre todo, pero no exclusivamente, a nivel local. El análisis de ambos enfoques da fundamento a nuestra propuesta de articular mecanismos de deliberación que puedan conjugarse con mecanismos de intervención directa.

1.2. El excepcional sistema suizo de democracia semidirecta

Es ineludible hablar de Suiza cuando se habla de mecanismos de participación directa de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos. Esto es así por varias razones: Suiza fue el primer estado moderno en incluir estos mecanismos, en 1848, en la primera Constitución de la Confederación, con el *referéndum* obligatorio. Luego, se introduciría el *referéndum* opcional (1874) y la iniciativa popular (1891). También es el país del mundo en que los MDD se han activado con mayor intensidad, no sólo a nivel de la Confederación, como mostraba el gráfico 1, sino también cantonal y municipal.

Los mecanismos de democracia directa son parte constitutiva del sistema suizo, como también lo es su organización federal. El federalismo y la democracia directa se conjugan, ya que la Constitución no puede ser modificada sin que las enmiendas sean aprobadas por la mayoría de los votantes y de los cantones (art. 140 y 142). Esto último es también un elemento característico del sistema suizo, que da poder a los cantones en la toma de decisiones generales. La descentralización hunde sus raíces en la historia del país, habiendo permitido el despliegue de mecanismos de democracia directa a nivel cantonal y local. Esto es notable y marca una profunda diferencia con otros países europeos y latinoamericanos en que, más allá de las distinciones entre estados unitarios y federales, el poder ha tenido ha concentrarse en el gobierno central. Así, si los ochenta y noventa son los años de la revitalización del municipalismo y el despliegue de mecanismos de democracia participativa (presupuestos participativos

como expresión destacada) en las democracias occidentales, Suiza permaneció al margen. La razón reside en que los ciudadanos suizos cuentan con otros mecanismos más poderosos para intervenir en los asuntos públicos (Schneider y Welp 2011)².

Desde sus orígenes hasta la actualidad, se puede observar el crecimiento tanto del número de prácticas como del peso de algunas de estas instituciones, como la iniciativa ciudadana, que ha pasado de ser un mecanismo marginal en la década 1880-1889 (una consulta) a superar la veintena en las décadas posteriores a 1970, y seguir creciendo en décadas más recientes (Serdült y Welp 2012). Desde la implementación de estos mecanismos hasta el presente se han realizado más de seiscientos convocatorias (Welp y Massüger 2014).

A diferencia de otros países, en Suiza ni el poder ejecutivo (Consejo Federal) ni el parlamento (Asamblea Federal)³ pueden convocar a un referendo, aunque este último puede plantear una contrapropuesta a ser votada conjuntamente con una iniciativa ciudadana. Así, las consultas son iniciadas de forma automática, porque así lo establece la Constitución, o porque un número de ciudadanos lo solicita, cumpliendo con el procedimiento establecido. En el particular sistema suizo, el gobierno debe dar su opinión y en base a ella recomendar el voto positivo o negativo a la moción sometida a consulta.

Los MDD funcionan como instrumentos de control, ya que tanto las leyes federales como ciertos tratados internacionales deben ser sometidos a votación popular si, dentro de los cien días a contar desde su publicación oficial, 50 mil ciudadanos u ocho cantones lo solicitan (referendo facultativo, art. 141 de la Constitución), otorgando un considerable poder a la ciudadanía y a los cantones

2 En su estudio de la expansión y práctica desaparición de la revocatoria del mandato en Suiza a nivel cantonal, Uwe Serdült (2014) sugiere que la existencia de mecanismos para influir directamente en la definición de políticas públicas ha contribuido a reducir el papel de las autoridades y por tanto a fomentar el uso de otros instrumentos, en lugar d ella revocatoria.

3 Hasta el año 2003, la Asamblea Federal podía someter a *referéndum* facultativo acuerdos internacionales diferentes de aquellos para los que la Constitución ya preveía el referendo obligatorio o facultativo (art. 141, inc. 2 Const.). Esta prescripción fue derogada en la votación popular del 9 de febrero de 2003.

para impedir la entrada en vigor de leyes o reformas impopulares. Al menos un 25 por ciento de las reformas constitucionales impulsadas durante el siglo XX fueron rechazadas por este procedimiento (Welp y Massüger 2014).

Según da cuenta Neidhart (1970), ya en la década del setenta el *referéndum* había causado un profundo impacto en el proceso de toma de decisiones de la élite política, al forzar que todos los participantes, en cada etapa del proceso de toma de decisiones, anticiparan un posible veto popular. Tanto el *referéndum* facultativo como el obligatorio estimulan la integración de grupos de interés en el proceso de toma de decisiones. Según este autor, la existencia de mecanismos participativos en el sistema institucional suizo ha transformado la «democracia plebiscitaria» en una «democracia de negociación» y ha contribuido de manera decisiva a la orientación de consensos como característica del sistema institucional suizo.

En otras palabras, Suiza ha establecido un sofisticado sistema de articulación de intereses entre actores. Una iniciativa popular, por ejemplo, es sometida a debate en el Parlamento antes de convocarse el voto. El Parlamento puede adoptar una posición explícita respecto de la iniciativa, recomendando su aceptación o rechazo, y/o proponer una iniciativa alternativa para que también sea consultada (denominada «contrapropuesta»). Incluso, cuenta con la facultad de negociar con los promotores de una iniciativa una propuesta alternativa a las dos anteriores pudiendo llevarse a votación las tres propuestas e incluso establecer un orden de preferencias entre ellas. Los promotores de la iniciativa, a su vez, pueden negociar con el Parlamento, y retirar su propuesta si la iniciativa parlamentaria cumple con sus expectativas. A su vez, el Gobierno cuenta con varios mecanismos para orientar un proceso de consulta. Tiene el derecho a presentar su punto de vista en un documento de difusión masiva que es enviado a cada ciudadano; dicho informativo, si bien da cuenta de la posición de los oponentes, destaca el punto de vista del gobierno primero.

El sistema político suizo permite que aún miembros de una gran alianza de partidos puedan oponerse al gobierno en temas específicos a través de la utilización de mecanismos de democracia directa. Es decir, no son solamente los pequeños partidos de oposición, de derecha o izquierda, quienes pueden rechazar un proyecto de ley que

cuenta con el apoyo mayoritario del Parlamento o proponer iniciativas para nueva legislación; también lo hacen partidos que son parte de la coalición gobernante. Los procedimientos de democracia directa, en otras palabras, permiten la oposición a proyectos puntuales sin cuestionar el programa de gobierno en su conjunto.

Los promotores de una consulta ciudadana se integran no sólo con militantes de partidos políticos, también se alinean con otras organizaciones sociales que tienen interés en el pronunciamiento ciudadano. La sociedad suiza es altamente organizada, lo que significa que, además de partidos, hay un gran número de grupos de interés, movimientos y organizaciones sociales que participan activamente de la política, sumándose a coaliciones partidarias. Todas estas agrupaciones suelen tener una determinada orientación política y, generalmente, se puede identificar su presencia en determinados grupos promotores de mecanismos de democracia directa. De todas maneras, esto va de la mano con una baja participación electoral, aunque variable de acuerdo al interés público que despierten las consultas. En elecciones de representantes, la participación electoral en Suiza es una de las más bajas de la OCDE, con menos del 40 por ciento registrado en 2015, y la tendencia, en general, es a que sea aún más baja cuando se trata de consultas populares, salvo en consultas muy polarizadas, en que suele superar el 50 por ciento.

Con todo, la nutrida práctica participativa que hemos descrito en Suiza no llega a alterar sustancialmente la gestión de los órganos representativos de gobierno. En su estudio sobre el proceso legislativo suizo, Uwe Serdült encuentra que más del setenta por ciento de las decisiones parlamentarias se toman sin intervención de mecanismos directos (2007). En consecuencia, más que opacar o competir con la labor que desempeñan los representantes, estos mecanismos han operado como complemento. Así, hemos hecho referencia al vínculo directo que varios estudios hacen entre la participación directa de la ciudadanía, la calidad del debate público y la capacidad de recepción de las demandas ciudadanas, entre otras consecuencias detectadas.

Los trabajos de Kriesi (2008) y Gerber (1999) demuestran que, en la mayoría de los casos, el nivel de organización requerido para acompañar en cada una de sus etapas una iniciativa popular o un referéndum facultativo sólo es cubierto por los partidos políticos y

grandes organizaciones de la sociedad civil con presencia en todo el país. Serdült y Welp (2012) han mostrado que esto ha funcionado como un incentivo para las organizaciones de la sociedad civil que tienen creciente influencia en el lanzamiento de iniciativas. Por su bajo coste y elevada capacidad de llegar a un gran número de personas distribuidas en el territorio, la posible implementación de sistemas digitales de reunión de firmas podría tener una influencia considerable en el lanzamiento de iniciativas ciudadanas y en su éxito en reunir los requisitos exigidos para la activación.

Hanspeter Kriesi (2008) denomina «la pre-estructuración de la decisión» a la fórmula utilizada para consultar, la manera en que esta se comunica a la ciudadanía, las estrategias que adopta el comité promotor, las organizaciones sociales y los partidos políticos durante el proceso de consulta, entre otros factores que determinan la participación en estos procesos de consulta. El uso de mecanismos de democracia directa exige a las organizaciones sociales y a los partidos políticos entregar mensajes coherentes no sólo en su discurso, sino en su accionar. Así, al momento de verse enfrentadas a los procesos de consulta popular, la ciudadanía debe saber identificar el conflicto que se pretende resolver mediante su participación. Lo que la experiencia suiza indica, a juicio de este autor, es que la calidad de las decisiones puede verse incrementada por el número de ciudadanos involucrados, y el nivel del debate, por un diseño institucional adecuado y por apropiadas estrategias de difusión.

Sin embargo, a pesar de la coincidencia en identificar ventajas del sistema, en los últimos años también han surgido retos que provienen tanto del ámbito normativo como de la creciente «europeización» del país. Pascal Sciarini afirma que en Suiza «globalización» significa «europeización» (Sciarini 2017), ya que aunque el país no es miembro pleno de la UE, es un estado asociado incluido en el acuerdo de Schengen sobre libre circulación de personas. En este contexto, se ha observado una creciente utilización de la consulta popular por parte de partidos populistas radicales de derecha para movilizar a su electorado.

Entre las iniciativas más polémicas presentadas en la última década podemos citar las siguientes: «Internación de por vida de delincuentes sexuales o violentos juzgados muy peligrosos y no recuperables»

(la Asamblea Federal recomendó su rechazo, pero fue aprobada por ciudadanos y cantones el 8 de febrero de 2004)⁴, «Para naturalizaciones democráticas» (que implicaba decidir sobre la nacionalización de extranjeros mediante asamblea local, fue rechazada en la votación de 1 de junio de 2008), «Contra la construcción de minaretes» (la Asamblea recomendó su rechazo, pero fue aprobada por ciudadanos y cantones en la votación del 29 de noviembre de 2009) y «Para la expulsión de extranjeros criminales» (la Asamblea presentó un contraproyecto que fue votado junto a la iniciativa ciudadana el 28 de noviembre de 2010, triunfó la iniciativa, que había sido propuesta por el Partido del Pueblo Suizo).

Todas estas iniciativas tenían un claro componente de rechazo a los extranjeros y/o personas de religión islámica, pero pese a lo controvertido de algunas formulaciones, fueron sometidas a voto, porque la Constitución no establece límites sustantivos para su reforma, por lo que una iniciativa popular puede concernir a cualquier materia (Bellanger 2001). Estas iniciativas ganaron notoriedad porque, de manera más o menos explícita, iban en contra de diversas convenciones de protección de derechos humanos, produciendo una contradicción entre la ley, que habilita que las consultas procedan, y los acuerdos internacionales firmados por la confederación, que no harían posible que, en caso de ser aprobadas, entraran en vigor. En pocas palabras, suponen un enfrentamiento, en el plano normativo, entre el principio de la soberanía popular expresado en los mecanismos de democracia directa y el principio jurídico expresado en los mencionados acuerdos (Massüger y Welp 2013). En una nueva muestra de originalidad suiza, el poder judicial no tiene competencias para juzgar las decisiones tomadas por la ciudadanía a nivel federal (sí lo tiene, y lo ha ejercido crecientemente) a nivel cantonal. Sin embargo, cuando las decisiones entran en colisión con acuerdos internacionales, otras instituciones pueden intervenir. Esto ha ocurrido con cierta frecuencia en el marco de los acuerdos de la Unión Europea, lo que ha sido utilizado para enfrentar el principio de la soberanía popular con los principios de la legalidad, alimentando sentimientos antieuropeístas.

4 Esta y las siguientes traducciones son tomadas de Welp y Massüger 2014.

Estas experiencias recientes muestran que, aun contando con un amplio acuerdo por sus potencialidades para mejorar la *accountability* y la confianza ciudadana en la democracia, los mecanismos de democracia directa generan desafíos que deben ser resueltos. En ese contexto, pensar en procesos deliberativos complementarios podría generar un mayor rendimiento de cuentas y mejores argumentos, conducentes a evitar el enfrentamiento entre los principios democráticos entendidos como método y la democracia entendida como un marco de convivencia respetuoso de los derechos civiles y políticos. En dichos ámbitos deliberativos, todos los actores, incluidos los partidos políticos deberían participar.

En consecuencia, el aporte de los mecanismos de democracia directa no se logra con su sola explicitación a nivel constitucional; se requiere todo un entramado institucional que los relacione con organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y órganos constitucionales. Suiza muestra una larga evolución en la construcción de este proceso de articulación participativa.

1.3. Los acuerdos y desacuerdos de la Unión Europea

En Europa, sólo en el último tiempo se consultó la salida del Reino Unido de la Unión Europea (2016), la autodeterminación escocesa (2014), y en Italia (2011) la privatización del agua y la producción de energía nuclear en territorio nacional, entre otras materias. Si sumamos a esto las consultas que se vienen realizando desde la década del setenta en el marco de la integración europea, encontramos cerca de cuarenta referendos (que explican la tendencia mostrada por el Gráfico 1, que suponen la participación de más de 500 millones de personas).

La regulación de principios y mecanismos participativos en el Tratado de Lisboa (firmado en diciembre de 2007, entró en vigor dos años más tarde) supuso un salto en el proceso de integración de la Unión Europea (UE). Los países que integran la UE habían desarrollado, a partir de la fórmula de Tratados internacionales, una serie de acuerdos que iban más allá de la delegación de competencias específicas. Así, se avanzó en un proceso inédito de integración que se viene implementando desde la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), en abril de 1951, y la posterior conformación

de la Comunidad Económica Europea (CEE), en marzo de 1957. El proceso iba avanzando paulatinamente, hasta que a finales del siglo veinte se empezó a evidenciar una tendencia al desbordamiento de competencias por parte de la UE y a una incipiente crisis de legitimidad.

Las primeras definiciones de la CEE se referían a derechos de tipo económico, como la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Los sucesivos Tratados de la UE fueron incrementando las atribuciones de la Unión, hasta llegar al Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa (2004) y al Tratado de Lisboa (2007), que otorgan valor normativo a un catálogo de derechos civiles y políticos para los ciudadanos europeos (la Carta de Niza fue la primera en reconocerlos, dándole valor interpretativo, en 2001) y una serie de instrumentos novedosos de participación, como la iniciativa legislativa popular, entre otras materias.

El proceso por el que los acuerdos de la UE comenzaron a incidir de manera directa en la vida de los ciudadanos fue esto soportado en la tradicional estructura de acuerdos entre estados. Por su parte, los propios ordenamientos nacionales, que establecen regulaciones referidas a su participación en la UE, fueron situando dichas regulaciones en un rango constitucional, como sugiere la nutrida jurisprudencia de los tribunales constitucionales nacionales y del Tribunal de Justicia Europeo (Arcos Vargas 2004).

Es en este marco de crecimiento del rol regulador de la UE, que los mecanismos de democracia directa ganaron peso, pero, inicialmente, a través de la regulación nacional. Por ejemplo, nueve constituciones consideran jurídicamente ineludible consultar las obligaciones vinculadas a la ratificación de los tratados internacionales: Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Irlanda, Letonia y Lituania (Cuesta López 2008).

El Estado que concentra mayor cantidad de consultas es Irlanda (ocho relacionadas con la Unión Europea, más otras tantas relacionadas con el derecho al aborto, los derechos de los niños o el matrimonio entre personas del mismo sexo). La Constitución de 1937 regula dos formas de *referéndum* en el país, el obligatorio (artículo 46, que concentra el total de experiencias referidas) y el opcional, referido a consultas no constitucionales (artículos 27 y 47). Las consultas incluyeron desde la adhesión a la UE en 1972 hasta la más reciente sobre la ratificación

al Tratado de Lisboa. Esta última atrajo la atención internacional, ya que fue el único país de la Unión que sometió a *referéndum* este Tratado (fue rechazado en la primera votación del 12 de junio de 2008 y aprobado en la segunda, el 3 de octubre de 2009). En general, todos los referendos han contado con una participación que supera el 50 por ciento de los votantes. La excepción la constituye la ratificación del Acta Única Europea en 1987, con un 44 por ciento de los votantes y la Carta de Niza, en 2001, donde participó el 35 por ciento de la población en una consulta que determinó el rechazo de la ratificación.

Dinamarca tiene una larga tradición de referendos a nivel nacional, desde que en 1915 se estableciera en el artículo 88 de la Constitución el *referéndum* obligatorio de reforma constitucional (exige un *quórum* de al menos un 40 por ciento de electores para su validez; lo que hubiera invalidado la consulta irlandesa de 2001). También se establecen otras modalidades de *referéndum* en el ámbito constitucional. Entre las consultas más comentadas están la de 1972, que aprobó el ingreso a la UE (con una participación que superó el 90 por ciento, triunfando la opción afirmativa con un 63 por ciento), y los dos grandes rechazos, al Tratado de Maastricht en 1992 y a la participación en la tercera fase de la Unión Económica Monetaria en 2000.

Austria realizó un referéndum de adhesión a la UE en 1994. El resto de los referendos obligatorios de adhesión tuvieron lugar en los países del este de Europa que ingresaron a la UE en el año 2003 (Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia y Lituania).

En cuanto a los referendos facultativos, cabe mencionar el primer *referéndum* de escala nacional efectuado en la historia del Reino Unido, que tuvo como objetivo consultar sobre la incorporación a la CEE en 1975 (respaldo con el 67 por ciento a la opción liderada por el primer ministro laborista Wilson); el rechazo de los noruegos por incorporarse (en 1972 y nuevamente en 1994) y las consultas sobre ampliaciones efectuadas en Irlanda y Dinamarca (en 1972, con las que dan inicio a una serie de consultas ya mencionadas).

La incorporación de Finlandia estuvo precedida por un *referéndum* consultivo convocado por el Parlamento. Con una participación del 70 por ciento triunfó la opción afirmativa (con un 57 por ciento). Por su parte, Suecia efectuó un referéndum consultivo a instancias del Riksdag (Parlamento), donde se preguntó, junto con la adhesión a

la UE, sobre una serie de leyes constitucionales (ley de sucesión, de prensa y libertad de expresión; triunfó el «sí» por un estrecho margen de 52 por ciento.) Con todo, la mayor cantidad de ampliaciones y consultas de la historia de la UE se generan entre el año 2004 y 2007, donde nueve de los diez estados adherentes sancionan mediante referéndum su participación en la UE. Otros países han recurrido a este mecanismo, como España (ratificación del TCE en 2005), Francia (en tres oportunidades para ampliación de facultades, 1972, ratificación del Tratado de Maastricht en 1992, y ratificación del TCE en 2005), Holanda (ratificación de TCE en 2005), Italia (proposición de mandato constituyente al Parlamento Europeo en 1989), Luxemburgo (ratificación del TCE en 2005), Malta (adhesión a la UE en 2003); Polonia (adhesión a la UE en 2003), República Checa (adhesión a la UE en 2003), Rumania (adhesión a la UE en 2003) y Suecia (adhesión a la UE en 1994 y participación en la tercera fase de la Unión Económica Monetaria).

Generalmente, en todos estos casos, la consulta facultativa se encuentra determinada por el consentimiento de la mayoría del Parlamento nacional. La excepción está dada por aquellos países como Reino Unido, Holanda e Italia, donde se debieron dictar leyes *ad hoc* para realizar dichos referendos.

Algunos de los casos recientes más controvertidos fueron la consulta griega de 2015, el Brexit, y la consulta holandesa en 2016. En Grecia, el gobierno de Syriza activó una consulta para preguntar sobre la aceptación de las condiciones del rescate financiero propuesto por la UE y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La ciudadanía se inclinó mayoritariamente por el rechazo, lo que se observó como un respaldo al gobierno. Sin embargo, el país aceptó las condiciones del rescate poco después. En Holanda grupos liderados por partidos de derecha xenófoba impulsaron la recolección de firmas para rechazar el acuerdo de libre comercio de la UE con Ucrania. En el caso del Brexit, en un contexto semejante al holandés –con el impulso de la extrema derecha– el primer ministro David Cameron activó una consulta para decidir sobre la permanencia de Reino Unido en la UE. La ciudadanía votó a favor de la salida, que aún está pendiente de formalizarse.

Varios elementos invitan a la reflexión. En primer lugar, aunque la experiencia suiza es excepcional, otras democracias consolidadas como Dinamarca, Irlanda o Suecia regularon tempranamente estos mecanismos y los han activado con relativa frecuencia. En segundo lugar, las consultas no siempre se resuelven a favor de la posición defendida por las élites, mostrando que los procesos de formación de la opinión pública distan de ser lineales y controlados por los gobiernos. En tercer lugar, incluso referendos consultivos, como los mencionados para el caso finlandés o en la actualidad con la experiencia del Brexit tienen una profunda incidencia en la definición de los asuntos públicos.

1.4. La experiencia americana con los MDD

Aunque a nivel federal, los mecanismos de democracia directa fueron discutidos y rechazados en Estados Unidos de América (EUA), se expandieron considerablemente a nivel subnacional. Actualmente, la mayoría de los estados regulan mecanismos de consulta popular, iniciativa y revocatoria del mandato, y algunos de ellos los han activado con considerable intensidad. Estos mecanismos permiten, por ejemplo, la adopción de leyes mediante *referéndum* elaborado a través de una iniciativa popular y sin ninguna participación de órganos públicos durante su aprobación. Por el contrario, con contadas excepciones (Suiza, Italia), en Europa las constituciones nacionales asignan un rol central a los órganos representativos (parlamentos o jefes de Estado), ya sea en su iniciativa o tramitación posterior. Tres estados norteamericanos (de 24 que lo reconocen) concentran el 90 por ciento de las más de 5000 consultas realizadas: Oregón, California y Colorado (Kluth 2011).

Últimamente, se ha realizado un crudo análisis de los efectos de las consultas populares, particularmente a partir de experiencias que tuvieron lugar en California. Se ha argumentado que estos mecanismos afectan el funcionamiento de los órganos representativos y que en muchos casos terminan siendo utilizados por grupos económicos para manipular a la opinión pública (Bowler et al. 1998, Garret 2004, Gamble 1997). Sin embargo, el inesperado triunfo de Donald Trump en las elecciones presidenciales estadounidenses, con un vertiginoso

ascenso, a pesar de contar con el rechazo de parte de su partido y de los principales medios de comunicación, echa luz sobre el problema de fondo: no es la democracia directa sino la necesidad de renovación del sistema lo que explica los crecientes niveles de incertidumbre. El problema no es la democracia directa, sino la necesidad de renovar la democracia.

En América Latina, la activación de referendos ni es una novedad ni es una actividad exclusiva de regímenes democráticos. Durante el siglo XX, varios países de la región convocaron referendos, tanto durante gobiernos autoritarios (Bolivia 1931, Paraguay 1940, Chile 1978, 1980; Uruguay 1980), como en regímenes híbridos (Perú 1919, Uruguay 1942), en democracias frágiles (Brasil 1963) y en democracias consolidadas o en consolidación (Argentina 1984, Uruguay; en numerosas ocasiones). El cambio deriva más que de las activaciones, aunque sí ha habido un incremento en la cantidad de consultas, de la regulación de los MDD. La mayoría de los referendos convocados antes de los noventa, e incluso, varios de los convocados posteriormente, se produjeron a pesar de no existir marcos regulatorios para dichas activaciones. Claro que hay excepciones –en Uruguay y Venezuela el referéndum había sido introducido en las constituciones de 1934 y 1961 respectivamente. Sin embargo, en estos casos, los ciudadanos no podían activar MDD «desde abajo» (Welp 2010, Welp y Ruth 2017).

En 1970, un sólo país de América Latina regulaba la activación de MDD por parte de la ciudadanía, vía reunión de firmas, entre otros requisitos (Uruguay, Constitución de 1967). En 2016, de dieciocho países analizados son nueve los que los incluyen, en una ola iniciada con la Constitución colombiana de 1991. De forma semejante, en la actualidad son diez los países que regulan el referendo obligatorio, principalmente para ratificar cambios constitucionales. Sólo unos pocos países no permiten a las autoridades (presidente o congreso) llamar a consulta (El Salvador, Panamá, Paraguay y Perú).

La clasificación ofrece un panorama sobre el que se debe profundizar analizando las características específicas presentes en cada diseño institucional. Por ejemplo, el referendo en Chile (art. 117) puede activarse exclusivamente para sortear bloqueos entre el Presidente y el Congreso:

«El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y este insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito».

En El Salvador, el referendo obligatorio sólo corresponde cuando se trate de acuerdos de integración centroamericana (art. 89), lo que limita ampliamente sus alcances. En Perú, aunque el referendo es obligatorio para ratificar reformas constitucionales, dicha obligatoriedad se puede sortear si el congreso aprueba la reforma en dos períodos consecutivos. Estas diferencias son centrales para comprender el rol asignado a un MDD en un contexto determinado.

Al revisar la experiencia latinoamericana observamos que, con la excepción de Uruguay, los países con cierto número de activaciones, igual que en Europa, asignan un rol protagónico a órganos constitucionales como el Congreso y el Presidente de la República. La voluntad de la ciudadanía expresada en un referéndum es procesada de alguna forma por alguna autoridad representativa. Otro elemento a considerar, son los modelos inspiradores de las cartas latinoamericanas. Las referencias, en este sentido, se concentran en Suiza, Italia y España. Estas tres regulaciones han sido, por diversas razones, antecedentes directos de la legislación latinoamericana. Es el caso de la de Uruguay, que explícitamente tomó como referencia la experiencia suiza, o la de Colombia, que asumió la de Italia. La influencia española será la más evidente de todas, particularmente en la masiva reproducción de la fórmula de iniciativa legislativa popular indirecta (Soto 2013).

No obstante, la doctrina jurídica latinoamericana lejos de ver esta proliferación de mecanismos participativos como una profundización de la democracia y del constitucionalismo, tiende a formularle fuertes críticas. El *referéndum* se ve como una muestra más de la crisis de representación y el cuestionamiento a los partidos políticos que vive la región (Hevia 2010); una institución de carácter autoritario que ha sido utilizada para manipular a la opinión pública y al electorado, saltándose la intermediación de los partidos políticos, el Congreso e incluso afectando la independencia en las decisiones

de órganos judiciales (Walker 2009); o bien, la concreción jurídica del desencanto social que en definitiva contribuye a fortalecer el presidencialismo latinoamericano (Cedeño 2004).

Desde el ámbito de la ciencia política, el enfoque es más variado e incluye aspectos positivos del despliegue de mecanismos de democracia directa junto con aspectos negativos (Zovatto 2014, Lissidini et al. 2008, Lissidini 2015). La experiencia uruguaya con consultas populares, incluso en contextos autoritarios o híbridos, identifica en la consulta (y el rol de la ciudadanía como poder moderador entre las disputas de las élites) un elemento fundante de la democracia consolidada posteriormente (Welp y Ruth 2017, Lissidini 1998).

1.5. El despliegue de la «democracia participativa»

Desde fines de la década del ochenta, en América Latina y Europa (primero, con mayor intensidad, en los países del sur de ambos continentes y más recientemente también en los países nórdicos, Alemania, América central y México) han proliferado instituciones de participación ciudadana tales como los presupuestos participativos, los consejos vecinales y las conferencias nacionales o las consultas previas, entre muchos otros. Estas instituciones fueron introducidas con la intención explícita de asignar un rol a la ciudadanía en la definición de las cuestiones públicas, aumentar la eficiencia de la gestión, controlar la corrupción y transformar la política «desde abajo», relegitimando las democracias contemporáneas, con mayor énfasis en uno u otro aspecto, según la posición ideológica de quien los define. Los mencionados mecanismos fueron introducidos, a grandes rasgos, por dos vías, desde abajo, implementados por nuevos proyectos políticos de izquierda que alcanzan el gobierno local (el Frente Amplio en Montevideo, el Partido Socialista en Rosario; el Partido de los Trabajadores en Puerto Alegre, el Partido Socialista Catalán en Barcelona, entre muchos otros ejemplos), o a través de procesos constituyentes (Ecuador 2008, Venezuela 1999, Colombia 1991, entre otros)

La transición a la democracia desde fines de la década del setenta, cambió la arena política. En el nuevo contexto, grupos de izquierda comenzaron a competir en elecciones. El Frente Amplio (FA) en Uruguay es un ejemplo destacado. El FA creció como alternativa política viable

desde el gobierno de Montevideo, impulsando la «descentralización participativa», introduciendo asambleas ciudadanas, consejos vecinales y posteriormente presupuestos participativos. También ocurrió en España, en un contexto similar. Barcelona, gobernada por un partido de izquierda (Partido Socialista Catalán) mejoró la prestación de servicios públicos por la vía de la desconcentración administrativa mientras se instalaban procesos orientados a integrar la voz de la ciudadanía, especialmente los movimientos sociales, a partir de mecanismos deliberativos no vinculantes.

En la actualidad, son centenares las ciudades europeas y latinoamericanas que se han sumado a esta estela, desplegando experiencias de presupuestos participativos y mecanismos de consulta, generalmente no vinculante, por medios presenciales y electrónicos. Una revitalización de los mismos se observa en la actualidad en ciudades como Madrid y Barcelona, incorporando el uso intensivo de medios digitales (Gutiérrez 2017).

El caso de Brasil tiene paralelismos y diferencias con el de España y Uruguay en la medida en que el marco legal que amparó la proliferación de experiencias participativas en Brasil provino de la Constitución de 1988, conocida como la «constitución ciudadana», por la amplitud de la participación que se generó durante su elaboración (lo veremos en el próximo capítulo). La nueva constitución abrió las puertas a un proceso participativo sin precedentes que –y es importante destacarlo– sólo pudo activarse en procesos de diseño de políticas públicas cuando algunos actores comenzaron a promoverlo. Los actores centrales fueron el Partido de los Trabajadores (PT) y los movimientos sociales que lo rodeaban. Estos pusieron en marcha con considerable éxito mecanismos como los consejos y los presupuestos participativos y, una vez en el gobierno central, reactivaron y ampliaron el alcance de las conferencias nacionales de políticas públicas. En este contexto, los consejos y conferencias abren nuevos espacios de discusión pero no alteran sustancialmente el proceso de toma de decisiones, ya que son consultivos. Los presupuestos participativos, sin poner en cuestión el aporte potencial que estos mecanismos puedan hacer a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de un determinado territorio, tienen un rol compensatorio más que radical, evidente en el destino y las dimensiones de los recursos invertidos.

En la década del noventa, se inició también lo que algunos autores han dado en llamar la «constitucionalización de la participación». Después de Brasil, la Constitución Colombiana de 1991 fue mucho más lejos, incorporando a la regulación numerosos mecanismos de participación local y nacional, entre ellos mecanismos de democracia directa activables por reunión de firmas. Siguieron esta estela todos los países andinos.

La participación se convirtió en algunos de estos países en un mecanismo para movilizar apoyos y promover cambios que no pueden darse dentro del marco establecido. Es el caso de Venezuela y Ecuador, donde los proyectos políticos promovidos por Hugo Chávez y Rafael Correa enfrentaron las instituciones establecidas con el poder del pueblo (poder constituyente derivado vs poder constituyente originario; lo veremos en el capítulo cinco). Al no contar con las mayorías requeridas para promover los reemplazos constitucionales por vía de la asamblea constituyente prometidos durante la campaña electoral, Chávez en 1999 y Correa en 2007, recurrieron al *referéndum* para que la ciudadanía decida directamente sobre esa posibilidad. En ambas experiencias, hubo una larga lista de recursos y apelaciones hasta que los cuerpos judiciales aprobaron el proceso. Una vez habilitadas, las asambleas constituyentes aprobaron constituciones progresistas, que amplían y reconocen derechos, entre otros, a la participación. También se crearon enormes estructuras que reúnen al pueblo y al estado: Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales en Venezuela y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. Los recursos puestos a disposición de proyectos participativos en estos países no tienen precedentes. Tampoco tiene precedentes la velocidad con la que se amplió el control político-partidario sobre esos movimientos convirtiéndolos en aparatos clientelares del partido de gobierno, especialmente en Venezuela.

1.6. Una hoja de ruta para la participación ciudadana

En los capítulos siguientes, veremos cómo, en contexto de reemplazo constitucional, el referendo ha sido instrumentalizado por partidos o líderes emergentes –con una agenda constitucional definida– para evitar muchas veces el diálogo y la negociación e imponer sus

propuestas. En ocasiones, como veremos en los capítulos cuatro y cinco, definiciones referendarias (al inicio) han motivado el retraimiento de amplios sectores del proceso constituyente, afectando gravemente a la calidad del debate (como ocurrió en Venezuela). Esto nos lleva a pensar en la necesidad, de identificar distintos momentos y formas de participación, donde la experiencia comparada ha tendido a situar el referendo como última instancia, para ratificar un proceso que suponen la presencia de otras fórmulas de participación complementarias.

Los Mecanismos de deliberación (como los diálogos ciudadanos tratados en el capítulo seis), podrían y deberían ser combinados con otros mecanismos de consulta a la ciudadanía para producir mejores argumentos y conducir a decisiones que cuenten con mayor legitimidad y den respuestas más apropiadas a las demandas ciudadanas. Esta obra está motivada en la intención de argumentar en favor de mecanismos que contribuyan a fomentar la receptividad democrática o deliberativa, esto es, formar la opinión pública incluyendo a la ciudadanía no sólo como receptora sino también en tanto sujeto activo en la esfera pública, lo que conduce a ampliar actores y argumentos. La deliberación como forma de participación resulta particularmente relevante en el proceso de reemplazo constitucional.

Este es el telón de fondo que enfrentan las democracias contemporáneas, el reto de promover la participación y los obstáculos que la ponen entre la espada y la pared: mecanismos disruptivos que pueden producir manipulación y concentración del poder en manos de los poderosos vs mecanismos limitados, consultivos, que pueden producir mayor desencanto si no consiguen cumplir con las expectativas que generan en la ciudadanía. Esta tensión atraviesa todo este volumen y a ella buscamos darle respuesta. De esta somera revisión, podemos constatar que el *referéndum* se inserta en el contexto de democracias representativas, donde se utiliza en situaciones acotadas. Los MDD son un complemento importante para el sistema, pero ni lo suplen ni siempre lo refuerzan, porque la toma de decisiones públicas requiere determinadas formas de ejercicio de la democracia basadas en la representación.

A su vez, la voluntad popular expresada en decisiones directas debe cumplir ciertas condiciones relacionadas con la definición de la pregunta y sus consecuencias, pero también con el proceso de

formación de la opinión pública. En este sentido, el protagonismo de los intermediarios, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, es fundamental, ya que activa una cadena de incentivos que permite la selección de representantes y la conformación de un debate que llevará, en definitiva, a la definición de políticas públicas y opciones normativas a través de las instituciones representativas.

El actual desprestigio de los representantes, partidos políticos y parlamentos, la desconexión entre ciudadanos y partidos, la escasa responsabilidad de algunos medios de comunicación y la proliferación de fuentes alternativas de información, no siempre fiables, añaden complejidad a las consultas directas. Surgen, entonces, limitaciones que podrían resolverse definiendo instituciones que otorguen mayor poder a la ciudadanía para intervenir en los asuntos públicos (mecanismos «desde abajo», según el modelo suizo), y obliguen a las autoridades a dar cumplimiento a estas demandas. En nuestra opinión, se trata de promover instituciones participativas no controladas por el gobierno, reguladas por leyes apropiadas. Por ejemplo, con iniciativas ciudadanas que permitan presentar propuestas de ordenanzas o leyes, y votarlas (en procesos en los que las decisiones tomadas tengan carácter vinculante), o con mecanismos que permitan vetar ordenanzas o leyes. Estas instituciones orientadas a la toma de decisiones deben ser combinadas con espacios abiertos de discusión y deliberación no necesariamente vinculantes, pero cuyas reglas estén definidas con claridad y contribuyan a la ampliación de la esfera pública (que los temas no sean sólo definidos por las elites). La combinación de estos mecanismos en distintas fases del proceso de definición de instituciones y políticas públicas pueden resultar poderosos para la transformación y el fortalecimiento de la democracia. Análisis de viabilidad abiertos y transparentes, y procesos de deliberación en que los actores (ciudadanos, partidos, representantes) puedan argumentar sobre sus posiciones podrían convertirse en mecanismos clave para pensar y definir el territorio que la ciudadanía quiere habitar.