

5. Los límites de la democracia directa

Aunque, en última instancia, los efectos de los mecanismos de la democracia directa dependen del sistema político considerado, existe en la literatura especializada un amplio debate en torno a las ventajas y desventajas que representan. En el trasfondo del debate se perfila la oposición entre dos formas de democracia: la directa y la representativa. Para concluir, vale la pena resumir los argumentos teóricos y empíricos que han sido formulados al respecto.

La democracia representativa aparece como el producto de los procesos de emancipación popular que ocurrieron en Occidente a partir de la Ilustración. La tradición del liberalismo lockeano es la que más se apega a la idea de representación política. Más allá de consideraciones vinculadas al mantenimiento del poder de ciertos grupos sociales, su instrumentación corresponde a la gestión democrática de sociedades complejas que abarcan amplias extensiones geográficas.

Entre las ventajas del gobierno representativo cabe destacar:

- a) La protección otorgada a las minorías.
- b) La limitación a la demagogia y a los abusos del poder político.
- c) La estabilidad en las decisiones públicas.
- d) El cambio ordenado en las políticas y en el funcionariado político.
- e) El equilibrio entre la participación y la gobernabilidad.

El problema de la representación surge del hecho de que representar alude a algo que está, a la vez, presente y ausente. El mismo acto de delegar la representación supone deshacerse de la capacidad de participar. A la vez, esto genera una situación conflictual para el representante, el cual puede encontrarse atrapado entre los imperativos de su

mandato y su independencia de juicio.²⁷ Esta paradoja constituye la base de las críticas que hacen los promotores de la democracia directa a la representación política.

La democracia directa está asociada a las primeras formas de vida democrática. Los ciudadanos griegos, reunidos en asambleas deliberativas, tomaban públicamente las decisiones que afectaban el devenir de la comunidad. Esta imagen idílica de la democracia es la referencia constante y añorada de los ensayistas de la modernidad y es la que Rousseau tuvo presente cuando desarrolló su concepción de la democracia. Este concepto ha sido utilizado con frecuencia para criticar las limitaciones de la democracia representativa y hace a un lado las críticas que filósofos como Aristóteles y Platón dirigían en contra de la práctica de la democracia en Grecia.

Las ventajas de la democracia directa serían:

a) Expresar de manera pura los intereses individuales.

b) Permitir la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos.

c) Incrementar la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión.

d) Reducir los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.

e) Incrementar la participación ciudadana.

Detrás de esta discusión está el problema de la legitimidad en la toma de decisiones públicas. Se parte del principio de que las decisiones gubernamentales deben ser lo más legítimas posible y que los mecanismos que permiten llegar a ellas tienen que ser aceptados como válidos.

Muchos argumentos han sido utilizados para apoyar el uso de los mecanismos de consulta directa. Los principales son los siguientes:

a) Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Per-

²⁷ Thomas E. Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, op. cit., p. 26.

miten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes a *impasses* legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.

b) Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.

c) Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficacia del ciudadano. Contribuyen a la educación y a la socialización políticas, y son medios de expresión de la voluntad popular.

d) En el discurso populista aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.

e) Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.

f) Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.

g) Finalmente, en un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos, los referéndums y otros instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas.

Los argumentos en contra son los que señalan con énfasis los efectos del debilitamiento de las instituciones democráticas a causa de los procedimientos de democracia directa:

a) Los instrumentos de la democracia directa debilitan el gobierno representativo y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.

- b) El carácter dicotómico de la decisión plebiscitaria alienta la polarización de las opciones políticas y lleva a la adopción de decisiones forzadas. En este sentido, la asamblea representativa tiene una ventaja sobre el plebiscito: sus miembros se encuentran regularmente, entablan diálogo, buscan soluciones concertadas y tienen tiempo para tomar decisiones.
- c) Contrariamente a lo que afirman los defensores de la democracia directa, sus mecanismos pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos, que encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales.
- d) El principio de mayoría en que se apoyan estos instrumentos pone en peligro los derechos de las minorías.
- e) La interpretación de los resultados plantea problemas. No hay manera de medir realmente la intensidad del apoyo a las decisiones y la definición de las mayorías aceptables varía en función de los contextos políticos. En caso de que las consultas sean nacionales, la heterogeneidad del electorado plantea problemas de interpreta-

ción de los resultados: en muchos casos, las minorías afectadas por la decisión votan de manera totalmente opuesta a la mayoría.

- f) Finalmente, muchos argumentan que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

De todos estos argumentos, en favor y en contra de la democracia directa, hay algunos que no resisten una confrontación con la realidad. Otros pueden ser utilizados tanto en favor como en sentido adverso. Así, el argumento en contra de la monopolización de los mecanismos de toma de decisiones en favor de los grandes grupos de intereses ha servido para que esos mismos grupos pudieran encontrar vías más controlables de acceso a la decisión pública, sobre todo cuando no existen límites a los gastos de campaña en procesos de consulta directa.

El incremento de la participación ciudadana en la democracia directa no está garantizado: por lo general, en los estados de Estados Unidos, donde se recurre frecuentemente a la consulta directa, la participación es ligeramente inferior a

la que se registra en las elecciones que, de por sí, nos es muy elevada. Por otro lado, se sabe que los ciudadanos suizos se quejan de estar sometidos a consultas con demasiada frecuencia.

El argumento según el cual la democracia directa debilita a las instituciones representativas puede ser utilizado tanto en favor como en contra de los mecanismos de consulta directa. En efecto, la mera posibilidad de recurrir a tales procedimientos puede constituir un incentivo para mejorar los procesos legislativos de la democracia representativa.

Como ya se ha mencionado, en esta discusión resulta fundamental tomar en consideración las particularidades de los sistemas políticos, así como las situaciones concretas en las cuales se aplican los métodos de consulta directa. Resulta estéril oponer de manera irreconciliable a la democracia representativa con la democracia directa. Más bien, hay que ver

cómo el uso de ciertos mecanismos de consulta puede fortalecer la institucionalidad democrática en su conjunto.

En este caso, el mejor argumento en favor del uso de mecanismos de democracia directa quizá sea el que los define como instrumentos políticos relativamente neutros, que permiten rebasar situaciones de *impasse* político, más allá de las opciones partidistas existentes. Pero este planteamiento conlleva, en sí, una dimensión de excepcionalidad en el uso del recurso. Aquí cabe la observación de Maurice Duverger, según la cual los procedimientos de la democracia directa (o semidirecta) tienen que ser evaluados en el marco global de las instituciones de la democracia representativa. En el mejor de los casos constituyen correctivos a deficiencias de funcionamiento de las instituciones de representación pero, en sí, no son garantía de una mayor calidad de la democracia.