

El diseño de la Democracia Directa

Bases preliminares para evaluar procedimientos sub-óptimos de la capacidad legislativa popular.

Desde hace tiempo se acepta que en el debate político sobre Democracia Directa la pregunta central no es tanto si disponer de Democracia Directa, si no más bien cómo, es decir qué forma debería tomar la Democracia Directa (ver, por ejemplo, Schiller/Gross 1995). La experiencia de los últimos años nos debería animar a profundizar y ampliar la pregunta, tanto cualitativa como cuantitativamente.

El modo en el que los elementos de Democracia Directa han sido utilizados en los últimos cinco años en los estados federales de Alemania, en otros países de Europa Occidental (especialmente Italia y Portugal), en varios estados americanos y en Suiza, muestra que el cómo está diseñada la Democracia Directa, el cómo los procedimientos de Democracia Directa son configurados, y el cómo son armonizados e integrados en los procesos parlamentarios de toma de decisión, son algo decisivo para la calidad -la "bondad"- de la Democracia Directa.

La aclaración de lo anterior, al objeto de definir el diseño "óptimo" de la Democracia Directa, junto a la descripción de los elementos procedimentales básicos son los prerrequisitos necesarios para identificar y evaluar otros procedimientos "sub-óptimos". Este es el objetivo de la primera parte del informe, el cual proporciona a continuación la base para la primera evaluación sobre los procedimientos de Democracia Directa y sobre las instituciones en 32 países, evaluación que conforma la segunda parte del informe [1].

1.- Democracia Directa como un procedimiento de comparación e intercambio global

No es nada nuevo utilizar comparaciones internacionales para obtener información útil al objeto de mejorar los procedimientos de Democracia Directa. Puede demostrarse que la historia de la Democracia Directa en Europa y en los EE.UU. desde sus inicios en los estados de Nueva Inglaterra en los siglos XVII y XVIII, es la historia de un proceso único transatlántico e intra-europeo de intercambio y comparación [2]. La Democracia Directa de la moderna Suiza es deudora de la Revolución Francesa y del girondista Marie Jean Condorcet en general y del filósofo alemán Friederich Albert Lange en particular [3].

Si uno desea optimizar las cualidades de los procedimientos de Democracia Directa, tiene primero que definirlos. En primer lugar, podemos apreciar las manifestaciones históricas de aquellos que pueden ser considerados los pioneros de la Democracia Directa en Suiza y en los EE.UU. En la búsqueda del valor añadido que la Democracia Directa puede aportar, podemos también destapar la crítica hacia una democracia exclusivamente parlamentaria, la cual necesita ser complementada y extendida -y por lo tanto en la práctica, ser "democratizada"- por los elementos de Democracia Directa.

Lange, en su comentario sobre la instauración de la nueva constitución en el cantón de Zürich en Abril de 1869 -en aquel momento la constitución con mayor Democracia Directa del mundo- citaba la "extraordinariamente profunda insatisfacción con las crasas deficiencias del sistema representativo" como la causa más significativa de aquella "convulsión de emociones" que había "precipitado el principio de la democracia directa, como un cristal a partir de una solución saturada" (Der Landbote, Winterthur 20.4.1869; las siguientes citas son todas ellas tomadas de Gross/Klages 1996).

2.- Las reivindicaciones/expectativas de la Democracia Directa

- "El decisivo control y uso del poder político debería ser transferido de las manos de unos pocos a los amplios hombros de la mayoría";
- "La vida republicana depende del continuo equilibrio de tendencias contrapuestas";
- "El Pueblo debería tomar posesión de un más amplio conocimiento y opinión política";
- "Las autoridades, estadistas y representantes intentarán más activamente conocer los pensamientos y convicciones del Pueblo";

- "El Pueblo se dirigirá a ellos con una expresión más clara y genuina de sus necesidades y preferencias";
- "La vida moral-espiritual-intelectual del Pueblo sería estimulada al estar profundamente involucrado con los grandes asuntos del común bienestar público" (Der Landbote, 22.2.1868: p.273);
- "Tomamos en nuestras propias manos las decisiones que afectan al destino de nuestro país; de un modo u otro deseamos tener la última palabra sobre estos asuntos" (Der Gruetlianer, Bern, 15.7.1868: p.274);
- "El deseo del pueblo y el espíritu de los tiempos, la comprensión del hombre medio y los grandes pensamientos de los estadistas deberían ser pacíficamente negociados y reconciliados";
- "La creación de un régimen popular en satisfactoria unión con la representación" (Der Landbote; 17.12.1868: p.274).
- Los portavoces de lo que de hecho fue una revolución democrática y que entre 1867 y 1869 situó un sistema de Democracia Directa sobre el anterior régimen liberal del cantón de Zürich, identifican dos elementos fundamentales en "el corazón del movimiento democrático".

Primeramente: "En nuestra opinión [el corazón del movimiento] consiste en que el pueblo sea capaz por medios constitucionales de imponerse según su propia capacidad de juicio, a lo cual los representantes electos se han negado arrogante y terminantemente en toda ocasión" (Der Landbote, 1.3.1868:p.279).

En segundo lugar: "Protestamos por la degradación y menosprecio hacia el pueblo de Zürich, que consiste en haber sido declarado incompetente para reconocer el verdadero progreso y para hacer los sacrificios necesarios [para conseguirlo]. Vemos en esta falsa estimación del pueblo las principales semillas del presente movimiento" (Der Landbote, 8.12.1868: p.279).

Lo que aquí se expresa como expectativas y esperanzas, junto con la demanda por Democracia Directa, puede ser traducido en lenguaje político moderno como la demanda por una mayor y pública capacidad de reflexión, mayor debate, más reuniones públicas, mayor reflexión compartida, más oportunidades para trabajar públicamente en temas, más acuerdo político y más equilibrio, más poder para todos y menos poder para una selecta minoría, un mejor equilibrio y más precisa distribución del poder, en resumen: más debate público y mayor deliberación, menos despotismo, mayor legitimidad mediante el esfuerzo por persuadir (en lugar de dictar) y a través del respeto por la capacidad del Pueblo para discernir y alcanzar juicios vinculantes. Cuando John S.Dryzek escribió que "alrededor de 1990" ha habido un "deliberado giro" en la teoría democrática, podría ser disculpado el llegar a concluir -a la vista de los debates de Democracia Directa en Suiza y los estados pioneros de Democracia Directa en EE.UU hace más de cien años- que Dryzek está desfasado un siglo completo en su apreciación. (Dryzek 2000).[5]

3.- Las cualidades y logros de la Democracia Directa

En contraste con la experiencia de los motivos, crítica y objetivos de aquel movimiento que puede ser considerado el pionero de Democracia Directa y de las posteriores experiencias en Suiza, se pueden distinguir las siguientes características cualitativas como la producción de una Democracia Directa cualitativamente bien diseñada:

- La DD hace la política más comunicativa. La legitimidad tiene que ser creada, confirmada o retada mediante comunicación.
- La DD fuerza la discusión pública de puntos de vista y las diferencias de opinión, las cuales de otra forma tienden a ser ignoradas o suprimidas.
- La DD da a las minorías, que no tienen o tienen menos de la adecuada representación parlamentaria, un medio para ser oídos legítimamente en público.
- La DD habilita una distribución más precisa del poder político y permite que nadie tenga el privilegio de tener tanto poder que no necesite modificar sus opiniones en alguna ocasión.

Si distinguimos entre sí los niveles individual, social e institucional, en una Democracia Directa bien organizada podemos asignar las siguientes expectativas de eficiencia o calidades para cada nivel:[6]

Tabla 1.- Expectativas de eficiencia de la Democracia Directa a nivel individual, social e institucional

Individual	Social	Estructural, Institucional
Mayor motivación política	Más debate público político	(Temáticamente) políticas más abiertas y accesibles
Políticamente mejor informado	Mayor aprendizaje social	Mayor legitimidad en las decisiones
Mayor comunicación política	Más esfuerzos por alcanzar acuerdos	Menor distancia entre ciudadano y político
Mayor cualificación política	Más interacciones dentro de la comunidad	Mayor transparencia en los motivos de la toma de decisión
Mayores oportunidades de participación	Mejor división de poderes	Políticas más abiertas y medios de comunicación más accesibles
Mejor orientación política	Mayor integración social	Eliminación del monopolio político

4. Los elementos más importantes en un diseño óptimo de Democracia Directa

A la hora de estimar el diseño de la Democracia Directa, la formación de los procedimientos relevantes y su integración en los procesos parlamentarios de toma de decisión, tenemos que tener en cuenta cada uno de los siguientes 10 aspectos [7], que pueden ser estimados, por ejemplo, en el más importante derecho de Democracia Directa -el derecho a solicitar una revisión de la Constitución u otra legislación. Los procedimientos son planificados para producir la mejor complementación posible.

En este sentido, para cada uno de los 10 aspectos podemos distinguir elementos procedimentales de carácter crucial, de alta importancia, sensibles y auxiliares en cuanto a optimizar la calidad de Democracia Directa. Esto genera numerosos elementos procedimentales, cuyo diseño y formulación individual nos permite realizar una evaluación global de la calidad de la Democracia Directa y de su eficiencia, y que puede ser también utilizado para juzgar diseños actuales sub-óptimos de Democracia Directa.

4.1 Los elementos cruciales y decisivos de Democracia Directa

Los cinco elementos procedimentales más importantes y definitivos de la Democracia Directa son:

Lista de materias excluidas:

- ¿Cuántos temas políticos están excluidos del proceso de toma de decisión mediante Democracia Directa?
- Límite de firmas: ¿Cuántas firmas de electores deben reunirse para forzar un referéndum?
- Límite de tiempo: ¿De cuanto tiempo se dispone para reunir las firmas?
- Requerimientos de mayoría/cuotas: ¿Qué requerimientos especiales se aplican para la mayoría decisoria de los votantes en referéndum (cuota de participación, requerimiento de aprobación mayoritaria, mayoría cualificada, etc.)?

Consistencia de los elementos de Democracia Directa: Los diferentes elementos de Democracia Directa a nivel legislativo y constitucional deben tener una consistencia interna, para impedir que las decisiones de Democracia Directa sean frustradas por autoridades o gobiernos.

4.2 Los elementos de alta importancia de la Democracia Directa

El procedimiento para recoger firmas: ¿Cómo son recogidas las firmas? ¿Hay una recogida libre de firmas con posterior verificación oficial, o los ciudadanos tienen que firmar en oficinas de la autoridad local y/o bajo supervisión legal?

Recepción por el Parlamento o derecho parlamentario de realizar una contrapropuesta: Los procedimientos de democracia directa e indirecta necesitan estar coordinados: por ejemplo, el parlamento tendrían que debatir todas las iniciativas populares y debería existir el derecho de una mayoría parlamentaria -o incluso de minorías- para presentar una contrapropuesta a la iniciativa popular, de modo que los votantes puedan elegir entre al menos tres opciones significativas.

Información al electorado: Se debe realizar un importante esfuerzo para asegurar que los votantes están apropiadamente informados en los correspondientes temas y que estos puedan ser adecuadamente debatidos. Como un mínimo absoluto, se deberá proporcionar un folleto de votante; los medios electrónicos de comunicación permiten vías adicionales para aportar información.

4.3 Los elementos sensibles y útiles de la Democracia Directa

A continuación se presentan elementos procedimentales de carácter sensible o útil de la Democracia Directa óptimamente diseñada:

- Cuando una iniciativa popular ha sido lanzada, el gobierno y la administración deben reservar suficiente tiempo para oír a todos los grupos y organizaciones interesadas de la sociedad civil y alcanzar una opinión elaborada sobre la iniciativa (mínimo seis meses);
- El Parlamento debe reservar suficiente tiempo para audiencias y para la discusión de la iniciativa y de cualquier posible contrapropuesta (en un parlamento unicameral, al menos dos lecturas, en un total de seis meses);
- Debe existir de nuevo un periodo adecuado de tiempo desde el momento en que el parlamento adopta una postura sobre la iniciativa hasta la celebración del referéndum (otros seis meses, especialmente si están incluidos los principales periodos vacacionales);
- El proceso por el cual se forma la opinión pública y las posturas adoptadas deben ser justas (igualdad de recursos para todas las partes), transparente (fuentes de financiación, etc.) y correcto;
- La votación debe ser libre y secreta: o mediante la introducción de papeleta en una mesa designada de votación, o por correo o quizás en futuro mediante voto electrónico (es decir, sin votar a mano alzada en reuniones públicas);
- El uso de instrumentos de Democracia Directa más diferenciados, tales como el referéndum constructivo, el derecho de petición al parlamento y la diferenciación entre derechos obligatorios o discrecionales.

Aquellos que organicen iniciativas populares y referéndum deberían recibir una parte de los costes de la campaña -o por adelantado o posteriormente- una vez que las firmas han sido validadas y se ha fijado la fecha del referéndum.

4.4 Los elementos procedimentales auxiliares

Los siguientes elementos procedimentales mejoran la calidad de la Democracia Directa y son por tanto auxiliares:

Apoyo a la actividad del grupo de iniciativa por parte de la administración;

Una infraestructura democrática y abiertamente comunicativa en la comunidad (lugares de reunión céntricos y libres; infraestructura política abierta a todo; espacio publicitario gratuito en periódicos, radio y televisión y en lugares públicos);

Los partidos políticos -como vehículos esenciales de democracia- deben ser financiados por el estado;

Tabla 2. Comparación cualitativa de los cinco elementos procedimentales más importantes de Democracia Directa en Suiza, los estados de EE.UU. y los estados federales de Alemania (Länder)

	Estados de EE.UU.	Suiza	Länder alemanes
Firmas necesarias para lanzar la iniciativa	Nivel medio (c.5%)	Bajo (1%-2%)	Alto (hasta un 20%)
Tiempo para recoger firmas	Pequeño	Abundante	Muy pequeño
Procedimiento para recoger firmas	Libre	Libre	Restringido, escrutinio oficial
Cuotas mínimas de participación y aprobación	Ninguna	Ninguna	Alta y en parte cuotas dobles
Restricción a las materias	Ninguna	Pocas	Extensiva

5. Resultados preliminares de una comparación de procedimientos de Democracia Directa

Sólo en comparación con otras es posible identificar las cualidades específicas de una opción. Dado que Suiza es, al menos por el momento, el único país en el cual hay Democracia Directa en la totalidad de su territorio [8], compararemos el uso de los cinco elementos procedimentales más importantes en Suiza con su uso en aquellos estados de EE.UU. con elementos de Democracia Directa [9] y con

los estados federales de Alemania [10]; para simplificar la materia, hemos fusionado los dos últimos y hemos abstraído una especie de tendencia cualitativa media. Dando lugar a la Tabla 2.

La tabla muestra que el modo en el que los procedimientos son tratados en Suiza hace más fácil obtener una buena calidad de Democracia Directa que en Alemania y en algún grado más fácil que en EE.UU.

Esta evaluación se hace más plausible si se tiene en cuenta las condiciones de entorno para la Democracia Directa en los tres países. Dado que la Democracia Directa desea ante todo lograr que la política sea más comunicativa y conseguir mayor legitimidad tanto para lo existente como para lo que necesita ser creado o cambiado -en particular mediante discusión y debate serio, justo, extensivo y en profundidad- la más importante condición de entorno es la calidad de las estructuras públicas en la sociedad. Naturalmente, debemos recordar que la estructura de la sociedad pública está influenciada por la Democracia Directa, y que no puede ser visto enteramente independiente de ella.

Tabla 3. Comparación de las condiciones de entorno más importantes para la Democracia Directa en Suiza, los estados de EE.UU. y los estados federales de Alemania, en particular relacionados con la política pública y la integración en los procesos parlamentarios de toma de decisión

	Estados de EE.UU.	Suiza	Länder de Alemania
Estructura de la operación de la TV	Dominación de la propiedad privada	TV de titularidad pública, pocos canales privados	Tanto público como privado
Medios en general	Dominados por emisoras de TV de propiedad privada junto con los principales medios impresos	Muy variado e importantes medios impresos	Variedad de medios impresos y de TV
Tradición de reuniones públicas	Marginal	Intacta	En decadencia
Cultura política	Tradición política republicana; DD marginal	Integración de democracia directa e indirecta	Miedo tradicional del Pueblo; dominado por el sistema representativo de élites
Cultura democrática	Relación desintegrativa entre democracia directa e indirecta	Integración entre democracia directa e indirecta	Dominación de la democracia indirecta
Jurisdicción constitucional	Altamente respetada	Jurisdicción sólo a nivel cantonal	Altamente respetada
Importancia y naturaleza de los partidos políticos	Partidos débiles (más como grupos de presión de votantes); grupos poderosos de intereses	Partidos débiles, sindicatos fuertes	Política casi completamente dominada por los partidos, sindicatos fuertes

Tabla 4. Comparación de culturas en Democracia Directa en Suiza, los estados de EE.UU. y los estados federales de Alemania.

	Estados de EE.UU.	Suiza	Länder de Alemania
Socialmente	Desintegrativo	Integrativo	Insuficiente información
Relación con el Parlamento	Antagonista	Cooperativo	Insuficiente información
Carácter de la DD	De confrontación	Interactivo	Marginal
Coste de la DD	Muy cara	Relativamente modesta	Cara pero asequible
Cultura de la DD	Colonial, neo-oligárquica	Relativamente accesible, tendencias oligárquicas	Autoritaria

6. Evaluación de las consecuencias del diseño de la Democracia Directa en varias regiones

Los procedimientos existentes para la Democracia Directa (DD) en los tres estados, los respectivos parámetros político-culturales y las formas institucionales configuran diferentes culturas de Democracia Directa, las cuales son descritas, en alguna medida condensada, mediante la tabla 4.

Tabla 5. Necesidades de reforma de la Democracia Directa en Suiza, los estados de EE.UU. y los estados federales de Alemania.

Estados de EE.UU.	Suiza	Länder de Alemania
Que se permita más tiempo para cada fase	Democratización de la formación de opinión colectiva	Disminución de los umbrales de firmas
Más oportunidades para interactuar las instituciones (derecho a la contrapropuesta parlamentaria)	Mayor justicia al nivelar desequilibrios en los recursos	Apreciable disminución de las cuotas de participación; eliminación de las cuotas de aprobación
Mejor proporcionalidad de los recursos	Mayor transparencia en relación a los gastos de campaña	Periodos más largos para la recogida de firmas y para la consideración del asunto; más tiempo en general para todas las fases
Mejor difusión de asuntos para más fechas de referendums	Financiación estatal para los partidos y para quienes generen iniciativas y referendums	Reducción del número de asuntos excluidos

7. Propuestas de reforma con el objetivo de optimizar el diseño de la Democracia Directa en varias regiones

El presente análisis genera varias vías de reforma en los procedimientos de Democracia Directa, que permitirían a las diferentes culturas mejorar y optimizar la calidad de su Democracia Directa. Estimamos que se requieren las siguientes reformas en los tres estados (tabla 5).

En conclusión, nos gustaría examinar más detalladamente algunas de estas propuestas de reforma con el objeto de mejorar la calidad de la Democracia Directa.

Anteriormente, identificábamos la comunicación y el debate abierto como el "alma" de la Democracia Directa. Esto significa que los procedimientos de Democracia Directa -en la medida en que se desee que opere su potencial- deben estar tan planificados que se anime y facilite la comunicación -a todos los niveles y entre el más amplio espectro posible de ciudadanos (quienes pueden estar inicialmente ajenos al tema). Las cuotas de participación y aprobación realmente alientan un rechazo de la comunicación por parte de quienes desean preservar el status-quo. Por ello, a menudo es fácil impedir a quienes están a favor de la reforma el alcanzar alguna cuota al negar el debate y la participación, en lugar de confrontarlos en referéndum (es decir, reducirlos a una posición minoritaria)[11]. La reflexión, la discusión, las reuniones y la interacción requieren de tiempo, así como intentar alcanzar el consenso entre los representantes de las organizaciones y grupos interesados. Si no se permite tiempo suficiente, los procedimientos favorecen de nuevo otra vez intereses particulares, los intereses de aquellos con mayores recursos y de aquellas fuerzas que simplemente desean evitar el debate. Todo ello independientemente de que además, sin procedimientos específicos para permitir suficiente tiempo, es prácticamente imposible lograr una mayor integración. Las asignaciones de tiempo para las diferentes etapas del proceso tienen que tener las adecuadas proporciones para cada etapa: por ejemplo, si solo se permiten dos semanas para la recogida de un apreciable número de firmas, las organizaciones que no están ya bien establecidas y organizadas pueden hacer un pequeño o ningún uso del instrumento de la Democracia Directa, supuestamente a su servicio. Sería mucho más útil permitir un periodo de tiempo de seis meses a un año para la recogida de firmas.

En el informe ("Democracia mediante la Iniciativa") del comité oficial para la investigación de reformas de Democracia Directa en California, se hizo la recomendación específica de que se extendiera el periodo de tiempo para la recogida de firmas (de 150 a 180 días) para permitir un mayor debate público, para reducir la dependencia por gastos económicos de los recolectores de firmas y mejorar la calidad del debate público (California. Comisión para la Financiación de Campaña: p.162 ff).

Lo mismo es aplicable entre los periodos de tiempo y los procedimientos de que dispone la administración, los grupos organizados de intereses, los partidos políticos y el parlamento. En California, ninguna iniciativa popular entra en el Parlamento; en Suiza una vez que las firmas han sido entregadas comienza un proceso diverso y extensivo de consulta y, en algunas circunstancias, de negociación[13]. Si se desea en California conseguir la posibilidad de una discusión real (alcanzando el

entendimiento), la reconciliación de intereses diferentes y posiblemente incluso soluciones de compromiso, se debe permitir mucho más tiempo entre la entrega de las firmas y el referéndum: seis meses simplemente no es suficiente. Las propias instituciones requieren en su actividad legislativa al menos de un año completo, si no incluso de 18 meses. No son aceptables las acusaciones de ser un tiempo derrochado o malgastado, se pretende más bien hacer justicia con quienes lanzan la iniciativa, estimarlos con seriedad, hacer que el sistema y los procedimientos sean más racionales e incrementar las posibilidades de alcanzar un compromiso[13].

La Democracia Directa es mucho más que simples estadísticas de opinión pública, o "democracia rápida" gobernada por instintivas respuestas emocionales, y con toda seguridad no se trata de "democracia instantánea"[15]. En un aspecto, Suiza tiene que aprender alguna cosa de la planificación de Democracia Directa en algunos estados federales alemanes y de lo que algunas personas están intentando conseguir en California. La tradición alemana de resarcir los gastos electorales ha supuesto, en cinco de los estados federales, que los generadores de las iniciativas populares hayan recibido una contribución razonable de los costes de la campaña del referéndum y una cantidad por cada firma recogida (aportada o bien después de aportar las firmas, o después del referéndum -naturalmente, con independencia del resultado)(ver Jung 2000, p.83). Han fracasado los intentos de asegurar las mismas provisiones durante el debate de reforma de los derechos civiles a nivel nacional en Alemania, y durante la actual revisión de la constitución en Zürich.

Hay todavía muy poca conciencia en Suiza de que la calidad del resultado depende de la calidad del proceso de toma de decisión, es decir, de su justicia, transparencia y corrección. La transparencia -origen y cantidad de la financiación- de las que algunas veces son fuentes de financiación vagamente relacionadas con las iniciativas, es un prerrequisito dada la apreciación del hecho de que el público podría estar interesado en un mejor equilibrio de los recursos financieros entre las partes en favor y en contra del asunto bajo reforma. Existen una posibilidad de que algunos intentos preliminares de reforma en Suiza terminen siendo exitosos durante los años 2002 o 2003, pero la suerte de las reformas es todavía muy incierta[15].

En California hubo durante un tiempo un acuerdo no oficial entre las cadenas de TV para dar a los oponentes de una campaña un espacio gratuito en la proporción de 1 a 10 respecto al espacio de tiempo pagado por los proponentes. Actualmente hay algunas tendencias semejantes también en Suiza, aunque más en relación con anuncios en diarios impresos y en vallas publicitarias.

Finalmente, existe también la necesidad de asegurar que haya suficiente tiempo para el debate público en el periodo previo inmediato al referéndum, así como asegurar la consistencia de los procedimientos de Democracia Directa. El peor ejemplo negativo de lo anterior se dió en Portugal, cuyo presidente habilitó en 1998 tres semanas para la campaña del referéndum sobre la liberalización del aborto, tema sobre el cual el Parlamento estaba poco dispuesto a asumir responsabilidades. Lo que ha necesitado 20 años, numerosas iniciativas populares y referéndums para ser alcanzado en una Suiza apenas católica, las élites portuguesas quisieron que fuese debatido y decidido en sólo unas pocas semanas. Esta experiencia infligió un daño perdurable en la credibilidad de la Democracia Directa en Portugal. Más recientemente, las fuerzas conservadoras en el país han usado la experiencia para frustrar intentos de liberalización recordando el uso de un voto popular cuya legitimidad está en duda por los procedimientos completamente inadecuados. Existen algunas lecciones pendientes en relación a la consistencia de los procedimientos de Democracia Directa que se derivan de otro ejemplo negativo, esta vez en Eslovenia, donde los ciudadanos (así como una minoría parlamentaria) disfrutan del derecho al referéndum legislativo, pero no al referéndum constitucional vinculante. Esto significa que las decisiones incómodas tomadas en referéndum -incluso aunque inicialmente vinculantes- pueden ser frustradas y anuladas por el parlamento cambiando la constitución: lo que no sólo socavaría su legitimidad, si no tendría un efecto negativo en la solidaridad, motivación y fe del Pueblo en el proceso político[16].

Mejorar la eficiencia y optimizar la calidad de la Democracia Directa no son fines en si mismos. Su significado se extiende más allá de la democratización de la democracia nacional, regional y local. Sólo los ciudadanos con alta motivación y autoestima, quienes tienen una experiencia positiva de la política en los contextos nacional, regional y local, tendrán el valor y confianza para demandar la introducción de elementos de Democracia Directa allá donde sean necesarios, por ejemplo en relación a una Constitución Europea. No es sólo que Europa necesite de más democracia; la propia democracia necesita ser enraizada a nivel europeo -transnacional- si no desea que la sustancia de la democracia se erosione en el mismo grado que la autonomía del estado nación (ver Erne, Gross, Kaufmann & Kleger 1995).

Si se desea impedir semejante erosión, una Democracia Directa cualitativamente de diseño óptimo es doblemente necesaria: tanto para crear un floreciente movimiento democrático europeo, y por tanto conformar el futuro de la democracia europea que, aceptando que su última expresión no es la simple representación, se facilite a sí misma ser complementada mediante los más importantes elementos de Democracia Directa, así como también hacer posible que la materialización de la democracia a nivel transnacional.

Notas

1. Este artículo se basa parcialmente en un informe del Director de Investigación del IRI, Andreas Gross -"El Diseño de la Democracia Directa y sus Cualidades"- que será publicado en Agosto/2002 dentro de la colección de ensayos editados por Theo Schiller and Volker Mittendorf: *Direkte Demokratie als Systemergänzung. Forschungsbeiträge und Perspektiven*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden y en el trabajo "Diseño y Evaluación" del grupo de proyecto del IRI Europa compuesto por Andreas Gross, Bruno Kaufmann, Heiko Dittmer, Frank Rehmet, Gerhard Schuster, Fredi Krebs y Jürgen Zinnel.
2. Sobre los orígenes ver Kölz (1996, p.117); sobre la importancia de Suiza para la Democracia Directa en los EE.UU. al comienzo del siglo XX ver especialmente Gross (1999); sobre la doble importancia de Suiza para el desarrollo de la Democracia Directa en Bavaria en las décadas de los 40 y 90 ver Seipe y Mayer (1997, p.9ff).
3. Sobre Condorcet, ver Kölz(1992); sobre F.A.Lange ver Mittendorf(1997), Gross(2000) y especialmente Zinnel(2001).
4. Todas las citas originales del "Landbote" de 18.1.1868; p.273
5. En la primera sección del prólogo de Dryzek se puede leer: "Alrededor de 1990 la teoría de la democracia tuvo un giro decisivo. Anteriormente el ideal democrático se percibía principalmente en términos de la suma de preferencias e intereses que afectarían las decisiones colectivas por medio de las elecciones y la representación. En una democracia deliberativa, por otro lado, la esencia de la legitimidad democrática se busca en la posibilidad de todos aquellos afectados por una decisión colectiva para tomar parte en un auténtico debate sobre la decisión. En ese caso los afectados sólo aceptarían la decisión si pudieran ser persuadidos de que es correcta". John S. Dryzek: "Democracia Deliberativa y Más Allá -Liberales, Críticos, ?????", Oxford University Press 2000
6. Iniciado en una presentación preliminar, posteriormente aumentada, su primera versión -bajo el título: "Die Verfahren schaffen die Qualität der Direkten Demokratie"- apareció en una conferencia sobre Democracia Directa de Andreas Gross en Marburg en Junio/2001.
7. En una presentación al Instituto para la Iniciativa y el Referéndum de Europa (IRIE) en Amsterdam en Enero/2002 ("El diseño de la Democracia Directa es la elección"), Andreas Gross distinguió las siguientes 10 etapas de un proceso de iniciativa de Democracia Directa (en el contexto suizo): 1. Desarrollo de la idea; 2. De la idea individual al proyecto colectivo; 3. Registro oficial de la iniciativa e inicio de la recogida de firmas; 4. Recogida de firmas; 5. Debate extraparlamentario y etapa de negociación con la administración, grupos interesados y partidos políticos, incluyendo la postura adoptada por el gobierno y la presentación al parlamento; 6. Negociaciones parlamentarias y recomendaciones, posiblemente contrapropuesta parlamentaria; 7. Información pública y etapa de formación de opinión -la etapa más dinámica de la campaña al referéndum; 8. Referéndum; 9. Análisis público e interpretación de la decisión; 10. Implementación de la decisión (posiblemente precedido por un debate legal).
8. Recientemente publicado, muy valorable como introducción: Neidhart(2000); información adicional sobre Democracia Directa en Suiza: Hangartner & Kely (2000); Tschannen (1995).
9. Sobre Democracia Directa en los EE.UU. ver especialmente: Cronin (1989); Bowler, Donovan & Tolbert (1998); Zimmermann (2001); Sabato, Ernst & Larson (2001), Ellis (2002).
10. Sobre Democracia Directa en los estados federales alemanes ver: Klages & Paulus (1995); Weixner (2002) (ver también el documento de Rehmet en este volumen); para una comparación entre Alemania y los EE.UU.: Heussner (1994).
11. Ver Jung (1999) and (2001). Moderadamente útil también Abromeit (2002). Ha habido numerosos ejemplos negativos similares respecto a las cuotas en Italia: ver Capretti (1999 y 2001). En primavera del 2000, el entonces futuro jefe de gobierno Berlusconi "ganó" un referéndum (que había sido aprobado por el gobierno socialista) pidiéndole a sus seguidores que "permanecieran en casa" para lograr que el gobierno se "fuera a casa".

12. En esta referencia, la comisión californiana ha hecho propuestas de reforma que reintegran al parlamento en el proceso de iniciativa; lo cual incentivaría encontrar soluciones de compromiso y generaría una mayor discusión pública de la iniciativa; así como alentar a los parlamentarios para actuar responsablemente en lugar de limitarse a pasar el asunto al electorado (Comisión de California sobre Financiación de Campaña; p.330f).

13. Elisabeth Gerber (1999; p.145) afirma explícitamente que, en su opinión, las leyes promulgadas como resultado de iniciativas han generado más consecuencias inesperadas (negativas), debido a que el proceso de iniciativa impide los habituales procedimientos de negociación parlamentaria.

14. Más sobre este tema en Gross (1999; p.97f); sobre las consecuencias de ignorar tales consideraciones: Schrag (1998; p.188) and Broder (2000).

15. Noticias actualizadas sobre este tema están disponibles en la página del Consejo Constitucional de Zurich <http://www.verfassungsrat.zh.ch> y en la Asamblea Nacional Suiza: <http://www.parlament.ch>

16. El Anuario Mundial de Iniciativas y Referéndums prevista su publicación en el invierno del 2002/2003, por parte del Instituto para la Iniciativa y Referéndum de Europa (IRI-Europa), y su presidente Bruno Kaufmann ofrecerán una revisión crítica de los procedimientos de Democracia Directa y su práctica en más de 30 países europeos y también globalmente.

17. Información actualizada disponible en la página de Andi Gross: <http://www.andigross.ch>

Traducido al español:

Demopunk Net, <http://www.arrakis.es/~ldrain/demopunk/>