



Democracia Directa

Guía Introductoria 3
para la Elaboración Constitucional





Democracia Directa

Guía Introductoria 3 para la Elaboración Constitucional

Elliot Bulmer

© 2021 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

© Edición en inglés 2014

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.



La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <https://www.idea.int>

Traducción: Strategic Agenda Ltd

Editora: Elisabeth Frias

Diseño: IDEA Internacional

Revisor experto: Rafael Bruno Macía Briedis

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.7>

ISBN: 978-91-7671-379-2 (PDF)

Creado con Booktype: <https://www.booktype.pro>

Índice

1. Introducción	6
Ventajas y riesgos	6
¿Dónde se utiliza la democracia directa?	6
2. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?	7
3. Formas de democracia directa	9
4. La democracia directa: ventajas y desventajas	12
Argumentos a favor de la democracia directa	12
Los argumentos en contra de la democracia directa	14
La democracia directa en el sistema político: ¿un complemento ocasional o una característica habitual?	18
5. Decisiones institucionales y consideraciones en materia de diseño	20
Los referéndums obligatorios	20
Los referéndums opcionales	20
¿Quién puede convocar un referéndum o una iniciativa?	21
De rechazo (veto) o revocatorio	22
Vinculante o consultivo	22
La exclusión de determinados temas	22
Cuotas mínimas de participación	23
Disposiciones sobre referéndums en las constituciones federales	23
La perdurabilidad de los resultados	24

La regla de un solo tema	24
La fecha de la votación	25
Papeletas con múltiples opciones	25
La formulación de la pregunta	26
La integridad electoral	26
La financiación de las campañas	26
El alcance de las disposiciones constitucionales	27
Los referéndums y el reparto de competencias	27
6. Alternativas a la democracia directa	29
Bicameralismo	29
Disoluciones y nuevas elecciones	29
Democracia participativa	30
Encuestas de opinión y grupos de debate	30
7. Ejemplos	31
8. Preguntas para la toma de decisiones	35
Bibliografía	37
Anexo	39
Acerca del autor	39
Acerca de IDEA Internacional	40
Sobre ConstitutionNet	41
Más publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional	42
Acerca de esta serie	44

1. Introducción

El término “democracia directa” describe las normas, instituciones y procesos que permiten a la ciudadanía votar directamente una propuesta de reforma constitucional, ley, tratado o decisión política. Las formas más importantes de democracia directa que se tratan en esta Guía Introductoria son los referéndums y las iniciativas.

Ventajas y riesgos

La democracia directa permite a la gente votar sobre cuestiones importantes que podrían quedar excluidas de las políticas partidarias representativas, o que las trasciendan. La decisión de la mayoría popular puede expresarse más allá de unos procesos representativos que quizás la tergiversen y puedan ser elitistas.

No obstante, cabe la posibilidad de que los mecanismos de democracia directa se conviertan en herramientas en manos de un populismo mayoritario y propicien que los dirigentes eludan y debiliten los procesos representativos apelando directamente al pueblo. Dichos mecanismos plantean dudas acerca de la gobernabilidad y la competencia de los votantes y entrañan el riesgo de polarización de las opiniones políticas. También hay que tener en cuenta consideraciones relativas al costo, el tiempo y la logística.

¿Dónde se utiliza la democracia directa?

Los referéndums se utilizan ocasionalmente en todo el mundo como medida extraordinaria, la mayoría de las veces para ratificar o modificar una constitución o para decidir sobre cuestiones de Estado. Algunas democracias hacen un uso más amplio y habitual de los referéndums e iniciativas, lo que los convierte en instrumentos complementarios de la democracia representativa.

2. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?

Democracia significa “gobierno del pueblo”. Sin embargo, actualmente la población de la mayoría de los países es demasiado grande como para participar constantemente en la toma de decisiones. Por esta razón, los Estados democráticos contemporáneos se guían casi universalmente por los principios de gobierno representativo. Esto significa que si bien el pueblo no se gobierna a sí mismo directamente, decide quién debe gobernar —y, lo que es fundamental, quién debe ser destituido del gobierno— mediante elecciones libres, justas, periódicas y competitivas. Sin embargo, hay varias razones por las que una asamblea representativa pudiera no ser un reflejo fiel y preciso de las opiniones del pueblo sobre cada cuestión en concreto:

- En casi todas las sociedades democráticas, los representantes electos suelen proceder de las clases más altas, cuya riqueza, educación o condición social los diferencian del ciudadano promedio. En todo el mundo, las mujeres, las minorías marginadas y quienes se mantienen al margen de la política partidista suelen estar infrarrepresentados en los órganos representativos.
- Los representantes se eligen atendiendo a la postura general que tienen acerca de una serie de cuestiones políticas, no todas ellas igual de importantes para los votantes. Ciertos factores, como la trayectoria que han mantenido durante su mandato, su carácter, sus conexiones locales y su competencia, también pueden influir en los resultados electorales. Por consiguiente, es posible que una mayoría legislativa elegida, por ejemplo, por su gestión de la economía, no coincida necesariamente con la opinión popular sobre, pongamos, una determinada decisión en materia de política social o exterior.

- Los representantes suelen ser elegidos por un mandato de varios años, durante el cual pueden surgir nuevas cuestiones que no estuviesen presentes en las campañas electorales anteriores. La opinión pública también puede cambiar entre una elección y otra, de modo que la mayoría legislativa y la popular difieran respecto a dichas cuestiones.
- Es posible que aquellos representantes que residan en la capital y disfruten de una posición privilegiada se vean influidos por intereses especiales. Viven en un mundo de cuentas de gasto, viajes al extranjero, vehículos oficiales y alta sociedad —es fácil que ignoren las necesidades diarias y los intereses de quienes los eligieron—.

Por consiguiente, los contribuyentes a la elaboración constitucional tal vez deseen contemplar los mecanismos de democracia directa y participativa que han sido desarrollados para complementar el proceso representativo.

3. Formas de democracia directa

En esta Guía Introductoria, el término “democracia directa” se emplea para designar los mecanismos que permiten al electorado votar sobre una ley, un tratado, una reforma constitucional, una política u otra decisión pública específica. Las principales formas de democracia directa son los *referéndums* (también se emplea habitualmente la forma “referendo”) y las *iniciativas ciudadanas*.

1. Los *referéndums* son mecanismos de votación directa cuyo resultado puede ser vinculante o consultivo, y que pueden tratar cuestiones de política, constitucionales o legislativas específicas, remitidas por las instituciones de gobierno (presidentes, gabinetes, parlamentos, etc.). El papel del pueblo suele limitarse a ratificar o revocar las decisiones ya adoptadas por dichas instituciones de gobierno o a aceptar o rechazar las propuestas sometidas por estas.
2. Las *iniciativas ciudadanas* presentan al electorado la posibilidad de votación directa, cuyo resultado puede ser vinculante o consultivo, sobre una cuestión política, constitucional o legislativa concreta que haya sido iniciada por el pueblo. Preceden a las decisiones de las instituciones de gobierno y en algunas jurisdicciones pueden incluso permitir que se aprueben nuevas leyes o reformas constitucionales sin la conformidad del poder legislativo electo. Por lo general, se proponen a través de una petición avalada por un cierto número de firmas.

Algunos mecanismos resultan difíciles de clasificar. Por ejemplo, el referéndum revocatorio de Italia tiene muchas de las características de una iniciativa, en el sentido de que puede ser activado a través de una petición pública, pero suele

clasificarse como referéndum porque no es posible utilizarlo para proponer nuevas leyes: solo permite a la gente votar de forma retroactiva sobre la derogación de leyes ya aprobadas por el Parlamento.

La terminología de los mecanismos de democracia directa no está estandarizada. En distintos países se utilizan términos diferentes para describir instituciones y procesos similares. Las iniciativas ciudadanas a veces también se conocen como propuesta electoral o referéndums de iniciativa popular, en función de la jurisdicción y el contexto. Los referéndums realizados a discreción de los gobiernos se denominan a menudo plebiscitos, un término que puede tener connotaciones negativas en algunos contextos. En aras de la claridad, esta Guía Introductoria utiliza la terminología establecida en el manual de IDEA Internacional sobre la democracia directa, publicado en 2008 (*Direct Democracy: The International IDEA Handbook*).

Otro mecanismo al que se suele hacer referencia como forma de democracia directa es el *referéndum revocatorio*, que permite a la ciudadanía —normalmente tras una petición firmada por un determinado número de electores— votar sobre la destitución de un representante o cargo electo. Sin embargo, el referéndum revocatorio no permite que se vote sobre una decisión legislativa o política de gran calado, por ello es mejor considerar este mecanismo como una variante de las reglas de la democracia representativa; en consecuencia, no se trata en esta Guía Introductoria.

Punto de reflexión 1

¿Qué problemas de la democracia representativa son evidentes en tu país? ¿Las élites políticas sirven y representan al pueblo de manera eficaz o atienden únicamente a sus propios intereses personales o partidistas? ¿La mayoría de la gente es apática o muestra desafección con la vida pública? ¿Cómo ayudaría la democracia directa a los ciudadanos a superar esos problemas? ¿Podría empeorar los problemas actuales o crear otros nuevos?

La mayoría de las constituciones del mundo proveen mecanismos de democracia directa. Los referéndums, en concreto, se han convertido en instrumentos de gobierno ampliamente aceptados y cada vez más frecuentes en muchas partes del mundo, y ahora es infrecuente que se redacte una nueva constitución que no incluya al menos alguna disposición de democracia directa.

Punto de reflexión 2

¿Qué tan democrática debe ser la democracia? ¿Es democrático, o incluso adecuado, encomendar la formulación de políticas y la legislación a unas élites especializadas, como las personas que se dedican a la política a tiempo completo, los funcionarios públicos y los jueces? ¿Qué papel deben desempeñar los ciudadanos en una democracia? ¿Con qué frecuencia y a través de qué medios deben poder tomar decisiones los ciudadanos? ¿Es posible hablar de una democracia excesiva?

4. La democracia directa: ventajas y desventajas

Argumentos a favor de la democracia directa

Promover la participación

Muchos teóricos consideran que la participación ciudadana en la vida pública es un bien esencial para el desarrollo humano. Otros sostienen que la participación reviste un gran valor instrumental, ya que ayuda a proteger la democracia de la apatía de la población. En cualquier caso, la experiencia de una participación significativa en las decisiones públicas ayuda a las personas a trascender las preocupaciones personales y alienta a los ciudadanos a preocuparse por el bien común. Se ha sostenido que la sola elección de representantes cada pocos años es insuficiente en términos de asegurar una participación real en la toma de decisiones políticas como para desarrollar las cualidades de civismo. Una participación más frecuente y directa permitiría a los ciudadanos participar más en la vida pública.

La soberanía popular

La democracia directa es una expresión de la soberanía popular: el derecho de la ciudadanía a decidir sobre asuntos de importancia fundamental, de forma directa y con autoridad, sin la mediación de sus representantes. Esto puede tener una importancia simbólica o ser necesario para la legitimación de decisiones importantes, como el establecimiento de un nuevo Estado o la adopción de una nueva constitución.

Dar voz y control a los ciudadanos comunes

Es posible que los representantes electos, una vez en el cargo, antepongan los intereses de las élites privilegiadas a los de los ciudadanos comunes, ya que consideran su posición como un derecho personal más que como un cargo público, o que representantes de diferentes partidos se confabulen para proteger los intereses de la élite y de quienes ya ocupan cargos a expensas de los intereses públicos generales. Los mecanismos de democracia directa se han adoptado, en parte, para contrarrestar esas tendencias. Dependiendo de las reglas establecidas, los referéndums e iniciativas pueden dar voz directa a los ciudadanos comunes, lo que permitirá a la ciudadanía proteger los intereses generales frente a una traición de las élites políticas. En Islandia, por ejemplo, en 2010, una ley sobre el pago de la deuda que había sido aprobada por el Parlamento se sometió a referéndum y fue rechazada por el 98,1 por ciento del electorado.

Separar por temas la oferta conjunta de los partidos

Los partidos políticos que compiten en las elecciones suelen presentar programas o plataformas en los que se establecen sus prioridades de gobierno, compromisos políticos específicos o, cuando menos, sus planteamientos generales sobre cuestiones políticas. Los ganadores de las elecciones se atribuyen el mandato de gobernar en base a los compromisos propuestos durante la campaña. Sin embargo, en la mayoría de los casos los votantes solo pueden elegir entre partidos, como ofertas globales, con poco margen para influir en el contenido de cada paquete de opciones políticas. Es posible que un partido gane unas elecciones por su política económica y su programa contenga una medida concreta sumamente impopular. Los referéndums y las iniciativas pueden permitir a los ciudadanos separar sus preferencias, al votar sobre medidas específicas según las cualidades de cada una, desvinculadas de los programas electorales. Por lo tanto, proporcionan un canal adicional de control público sobre la toma de decisiones y pueden garantizar que la legislación y la política pública se ajusten más a las preferencias de los ciudadanos.

Obligar a los representantes electos a afrontar cuestiones difíciles

Los referéndums o las iniciativas ciudadanas impulsadas por las minorías pueden ser una forma de introducir en la agenda política un tema que el Gobierno o la mayoría legislativa de turno preferiría no afrontar.

Resolver cuestiones imprevistas, autorizar cambios de dirección

Los programas o plataformas electorales de los partidos políticos no pueden prever circunstancias inesperadas que quizás requieran nuevas políticas o cambios drásticos en la agenda política. Un sistema representativo confiere a los titulares de los cargos amplias facultades para responder a esas circunstancias inesperadas,

de lo que deberán rendir cuentas en las siguientes elecciones. No obstante, si un gobierno tiene que desviarse sustancialmente de sus compromisos programáticos o acometer una política nueva y polémica sin un respaldo electoral explícito, puede resultar en una falta de legitimidad. La celebración de un referéndum permite a un gobierno buscar el respaldo popular y, por tanto, legitimar una respuesta a ese cambio de circunstancias. En Canadá, por ejemplo, el gobierno liberal de Mackenzie King prometió en las elecciones de 1940 no introducir el servicio militar obligatorio, pero más tarde se vio sometido a una creciente presión por parte del ejército para introducirlo. En 1942 se celebró un referéndum para eximir al Gobierno de sus compromisos y autorizar la introducción del reclutamiento.

Dirimir controversias

Los referéndums y las iniciativas ciudadanas permiten a las personas expresar de forma clara su voluntad sobre un asunto polémico. De esta manera es posible zanjar la controversia: una vez que el pueblo ha hablado, el debate puede pasar a ocuparse de otros temas. Incluso si un primer referéndum sobre un tema determinado no resuelve una cuestión, normalmente se logrará en un segundo intento. Por ejemplo, los referéndums sobre el aborto en Portugal (1998 y 2007) y sobre la reforma electoral en Irlanda (1958 y 1968) pudieron resolver dichos asuntos con autoridad.

Los argumentos en contra de la democracia directa

La información y competencia de los ciudadanos

La democracia directa exige de los ciudadanos un nivel de conocimiento relativamente alto acerca de cuestiones a veces complejas. A menudo se expresa cierta preocupación en torno a que los votantes no siempre tienen la capacidad o la información necesaria para tomar decisiones fundamentadas sobre el asunto de que se trate. No obstante, puede aducirse que se podrían plantear objeciones similares en relación con todas las formas de democracia, no sólo en relación con la democracia directa. En una democracia, las personas deben estar informadas e interesadas en todo tipo de asuntos públicos.

La irracionalidad de los votantes

Aunque la democracia directa permite que las personas se expresen, lo que quieren decir no siempre está claro. Tanto los referéndums como las iniciativas ciudadanas abordan una cuestión concreta y suelen tener por objeto resolverla de manera clara y decisiva, pero no siempre las personas votan teniendo en cuenta únicamente esa cuestión. Hay muchos factores externos, como la posición de los partidos políticos o sus dirigentes, que pueden influir en los resultados. Por ejemplo, en 2011 una propuesta de reforma electoral en el Reino Unido fue rechazada en referéndum por una amplia mayoría, en parte porque muchos

votantes asociaron la reforma con el líder del socio minoritario de la coalición gobernante, sobre quien existía la percepción general de que había perdido la confianza del electorado.

El hastío del electorado

Si los mecanismos de democracia directa se emplean con demasiada frecuencia, y en particular para pronunciarse sobre asuntos relativamente complejos y técnicos en lugar de temas importantes de fondo, existe el riesgo de que el electorado se canse. Es posible que muchos votantes, al no tener ni el tiempo ni los conocimientos necesarios para tomar tantas decisiones por sí mismos, se desvinculen del proceso político. Incluso en Suiza, que tiene una tradición de democracia participativa muy arraigada, es infrecuente que participen en los referéndums y las iniciativas más de la mitad de las personas con derecho a voto; quienes no tienen una opinión firme sobre un tema suelen abstenerse. Esto provoca que las decisiones queden en manos de las pequeñas (pero potentes) minorías que acuden a votar. El hastío del electorado puede mitigarse con la celebración de elecciones al mismo tiempo que la votación de democracia directa, como (hasta cierto punto) con campañas eficaces de información pública. También merece la pena considerar los porcentajes de participación (véase más adelante) para evitar situaciones en las que una minoría pueda decidir en nombre de la mayoría.

La delegación o elusión de la responsabilidad

Los políticos pueden utilizar los referéndums para eludir la responsabilidad de tener que decidir cuestiones difíciles, especialmente aquellas que puedan dividir internamente al partido o a la coalición de Gobierno. Al remitir esos asuntos al pueblo, quizás traten de librarse tanto de la obligación de asumir el liderazgo como de la rendición de cuentas pública por las consecuencias de cualesquiera decisiones que hayan adoptado. En estos casos se puede poner en entredicho la falta de liderazgo de los políticos.

Las diferencias entre políticas a corto y a largo plazo

La democracia directa expresa la opinión pública sobre un tema en particular en un momento determinado. No requiere que los votantes consideren las cuestiones de forma integral o que juzguen a un partido o coalición por su trayectoria reciente. Por lo tanto, una dependencia excesiva de la democracia directa puede alentar políticas que sean populares a corto plazo (p. ej., recortes de impuestos) en perjuicio de objetivos a largo plazo (p. ej., la reducción de la deuda pública o la inversión en servicios públicos), como ha demostrado la experiencia de California.

La gobernabilidad y la coherencia de las políticas

Un uso frecuente de los mecanismos de democracia directa puede sobrecargar el sistema político, al aumentar las expectativas y exigir más al Estado de lo que este es capaz de garantizar, lo que debilitará la legitimidad del sistema democrático en su conjunto. Si el pueblo toma una serie de decisiones incompatibles entre sí, quizás provoque también incongruencias políticas. Así pues, es importante considerar la capacidad del Estado y la necesidad de tener políticas coherentes para determinar quién puede poner en marcha referéndums y sobre qué temas pueden celebrarse.

El cabildeo y los intereses especiales

Las propuestas de referéndums e iniciativas ciudadanas a veces pueden partir de sectores ricos y poderosos, que actúan para promover sus propios intereses financieros o sociales a expensas del bien común. También es posible que el proceso de celebración de un referéndum o una iniciativa ciudadana favorezca indebidamente a quienes tengan el dinero y los recursos necesarios para organizar una intensa campaña. En Estados Unidos, son cada vez más frecuentes las publicaciones que critican las iniciativas de estilo californiano, debido a las preocupaciones relativas a la distorsión del proceso por intereses particulares bien financiados y organizados. A fin de mitigar esta tendencia, es necesario estudiar detenidamente las normas que rigen el uso de los referéndums e iniciativas, en particular las relativas a la recogida de firmas y la financiación de las campañas.

El sesgo conservador

Algunos académicos han argumentado que los referéndums y las iniciativas ciudadanas favorecen las políticas conservadoras frente a las progresistas de un modo desproporcionado. Los ciudadanos que no pertenecen a las élites suelen presentar un nivel educativo más bajo y ser menos cosmopolitas que estas, y quizás tengan valores más tradicionales o incluso reaccionarios. En algunas ocasiones transferir la toma de decisiones de los políticos (relativamente una élite) a los ciudadanos comunes puede obstaculizar las reformas progresistas. Además, en una campaña de referéndum, el bando “en contra”, el cual prefiere mantener el *statu quo*, suele disponer de una ventaja estructural sobre quienes abogan por el cambio (se suele considerar que la carga de la prueba recae sobre el bando “a favor”). Sin embargo, la evidencia que probara la tendencia regresiva de la democracia directa está en disputa, ya que las mayorías populares en muchos casos han aceptado cambios progresistas en las urnas.

Los abusos autoritarios y populistas

A lo largo de la historia, gobernantes autoritarios tales como Napoleón en Francia, Franco en España, Pinochet en Chile, Marcos en Filipinas y Park Chung

Hee en Corea del Sur, han realizado referéndums de dudosa calidad para justificar su cuestionable legitimidad democrática. Asimismo, es posible que los referéndums permitan a los dirigentes populistas saltarse las restricciones legislativas, judiciales o constitucionales a su poder apelando a las masas. Los referéndums se han utilizado de esta manera para justificar los denominados “autogolpes de Estado”, para marginar a la oposición política nacional o para anular prohibiciones constitucionales de reelección. Aun así, a veces el abuso autoritario de los referéndums puede producir un efecto indeseado. En 1988, por ejemplo, Pinochet perdió contra todo pronóstico un referéndum para prorrogar su mandato y poco después su régimen se desmoronó.

Los costos y la logística

Organizar una votación es costoso. Puede suponer una carga logística considerable para los órganos de gestión electoral, las autoridades locales, los servicios de seguridad y otros organismos estatales. También exige mucho en términos de educación cívica y compromiso de los partidos políticos y grupos de campañas. En los países en vías de desarrollo, donde los recursos son escasos y las votaciones pueden generar violencia, puede ser inviable recurrir a la democracia directa.

Los conflictos sociales y los derechos de las minorías

Los referéndums e iniciativas —en concreto los que tienen el requisito de adopción por mayoría simple— pueden profundizar las divisiones en la sociedad, amenazar los derechos de las minorías y aumentar las tensiones raciales, étnicas, lingüísticas o religiosas. En Letonia, por ejemplo, en 2012 se votó una iniciativa ciudadana para modificar la Constitución a fin de reconocer los derechos lingüísticos de la minoría de habla rusa del país. La campaña acrecentó aún más las tensiones entre los sectores de la población de habla letona y de habla rusa. En una democracia fragmentada y poco consolidada o en situaciones en las que un acuerdo constitucional entrañe un delicado equilibrio de compromisos, el efecto mayoritario de los referéndums podría socavar los acuerdos y los intentos de promover arreglos inclusivos. Las normas que exigen mayorías calificadas (p. ej., una mayoría de dos tercios de los votos emitidos para que una decisión sea válida) o mayorías dobles (p. ej., una mayoría del conjunto de los votos emitidos, más una mayoría de los votos emitidos en un número requerido de circunscripciones) pueden, en algunas circunstancias, contribuir a dar respuesta a esas preocupaciones. Otro enfoque consiste en blindar constitucionalmente los derechos de las minorías y excluirlos del ámbito de la democracia directa: por ejemplo, podría establecerse que una propuesta de referéndum tenga que ser avalada por el Tribunal Constitucional con el fin de garantizar que no vulnere los derechos de las minorías antes de ser sometida a votación.

La polarización

Los mecanismos de democracia directa suelen requerir que la gente vote “sí” o “no” a una cuestión específica y, a menudo, muy controvertida. Es posible que se pierdan los matices y que se limiten las oportunidades de llegar a acuerdos una vez que se haya planteado la pregunta y se hayan decidido las opciones. Por ello, la democracia directa puede polarizar el debate, exacerbar las divisiones políticas y aumentar la posibilidad de que las personas reaccionen de forma desestabilizadora, con boicots o con violencia. El referéndum constitucional que se celebró en Kenia en 2005 es un ejemplo de votación que tuvo tal efecto polarizador, además de nocivo.

Punto de reflexión 3

¿Qué consecuencias podría tener la democracia directa sobre los resultados políticos previstos?
¿Quién se podría beneficiar? ¿Es posible que la democracia directa genere mejores decisiones políticas a largo plazo o las obstaculice?

La democracia directa en el sistema político: ¿un complemento ocasional o una característica habitual?

En la mayoría de las jurisdicciones, la democracia directa representa un suplemento puntual o correctivo a un sistema de gobierno representativo. Por ejemplo, Luxemburgo sólo ha celebrado cuatro referéndums desde 1919. En Suecia, se han celebrado únicamente seis a lo largo de 80 años. Sin embargo, en algunos países la democracia directa se ha convertido en un componente más integral del sistema político, al permitir que los ciudadanos participen con mayor frecuencia en los procesos políticos junto a sus representantes.

Suiza, por citar el ejemplo más conocido, celebró más de 100 referéndums nacionales e iniciativas ciudadanas en el último siglo, y no es raro que cada año se celebren varios referéndums e iniciativas nacionales, cantonales y locales. Del mismo modo, el estado de California, en EE. UU., hace un uso habitual de los referéndums e iniciativas ciudadanas, y no es inusual que los californianos se pronuncien acerca de 10 o más propuestas cada año.

Entre estos extremos figuran varios países en los que los mecanismos de democracia directa no son ni muy raros ni muy frecuentes. Italia ha celebrado una veintena de referéndums desde el restablecimiento de la democracia, en 1946; Irlanda casi 40 desde su independencia, en 1922. Por consiguiente, una cuestión clave que deben considerar los contribuyentes a la elaboración constitucional es si

la democracia directa tiene por objeto ser un suplemento y un complemento puntual de la democracia representativa, o si se pretende utilizarla como parte habitual de la elaboración de políticas y legislación ordinarias.

La respuesta a esta pregunta determinará el enfoque a las subsiguientes cuestiones de diseño constitucional, tales como quién puede generar una votación directa, cuáles son los asuntos sobre los que se puede o debe celebrarse una votación directa, si acaso los resultados sean de carácter consultivo o vinculante, entre otras.

5. Decisiones institucionales y consideraciones en materia de diseño

Los referéndums obligatorios

Un referéndum obligatorio es una votación del electorado que se convoca automáticamente en unas circunstancias concretas. Por lo general, se requieren referéndums obligatorios para aprobar algunas o todas las reformas constitucionales (p. ej., en Australia, Botsuana, Dinamarca, Ghana e Irlanda). Otros ejemplos de referéndums obligatorios pueden limitarse a cuestiones muy específicas. En Islandia, por ejemplo, es obligatorio celebrar un referéndum sobre cualquier propuesta de modificación de la situación jurídica de la Iglesia luterana. Los referéndums obligatorios también pueden surgir a partir de ciertas situaciones o decisiones. En Letonia, por ejemplo, debe celebrarse un referéndum si el Presidente ordena la disolución del Parlamento (la decisión que se adopte puede ser o bien la disolución del Parlamento o bien la destitución del Presidente). Alrededor de la mitad de los países tienen disposiciones para la celebración de referéndums obligatorios de algún tipo (IDEA Internacional, 2008: 42).

Los referéndums opcionales

Un referéndum opcional es una votación del electorado que no tiene por qué celebrarse con arreglo a una norma obligatoria, pero que puede iniciarse a discreción de los agentes políticos, en la mayoría de los casos por parte del poder ejecutivo o el legislativo. La Constitución Española, por ejemplo, permite al Gobierno, con autorización de la Cámara Baja de las Cortes Generales, convocar un referéndum consultivo sobre cualquier “decisión política de especial

importancia”. Es posible que las disposiciones constitucionales explícitas que contemplen los referéndums opcionales sean mínimas.

Por ejemplo, la Constitución de Luxemburgo se limita a establecer lo siguiente: “Se podrá pedir a los electores que se pronuncien por medio de un referéndum en los casos y condiciones que determine la ley”. Los países cuyas constituciones no prevén ninguna disposición específica de democracia directa pueden, no obstante, celebrar referéndums opcionales de conformidad con la legislación ordinaria. Por ejemplo, la Constitución de Noruega no menciona los referéndums, pero se han celebrado varios en el marco de la legislación ordinaria.

Una característica de los referéndums opcionales es que por lo general se celebran sólo cuando al gobierno de turno le conviene hacerlo, aunque los gobiernos puedan emplearlos para obtener un efecto beneficioso, ya sea para legitimar políticas controvertidas o para resolver un problema que haya provocado divisiones políticas. Un ejemplo sería el referéndum de 1992 en Sudáfrica, que permitió al Gobierno mostrar que el desmantelamiento del *apartheid* contaba con el aval del electorado.

¿Quién puede convocar un referéndum o una iniciativa?

Si bien el gobierno convoca la mayoría de los referéndums opcionales, hay algunas jurisdicciones en las que una minoría legislativa cualificada puede exigir una votación popular sobre alguna cuestión. En Dinamarca, un tercio de los miembros del Folketing (Parlamento) puede exigir un referéndum sobre un tema, incluso si la mayoría de la asamblea ya se ha pronunciado al respecto. En Islandia, la decisión de convocar un referéndum corresponde al Presidente (no ejecutivo), que no tiene por qué compartir la postura del Gobierno.

El número de firmas necesarias para una iniciativa ciudadana o para un referéndum que responda a una petición puede variar considerablemente entre jurisdicciones. Establecer un mínimo elevado de firmas dificultará la utilización del proceso y dará una influencia desproporcionada a las campañas que tengan la capacidad de recoger un gran número de firmas. En cambio, un umbral más bajo probablemente se traduzca en la celebración de más votaciones de iniciativas o referéndums revocatorios, pero no garantiza que las propuestas salgan adelante.

Por lo general, el umbral debe ser lo suficientemente bajo como para que el proceso resulte accesible a los ciudadanos, pero lo bastante alto como para desincentivar un uso frívolo del mismo. En Letonia, por ejemplo, se fija en el 10 por ciento del electorado. Esta cifra sería muy elevada en una jurisdicción grande, pero en un país del tamaño de Letonia permite que unas 100.000 personas pongan en marcha un referéndum.

En California, el umbral es el 5 por ciento de los votos emitidos en las elecciones a gobernador más recientes. Debido a la gran población de California, esto implica que hay que reunir más de medio millón de avales, una cifra difícil de

alcanzar sin la colaboración de profesionales que se dediquen a la recogida de firmas. A raíz de eso, se ha denunciado que el sistema californiano favorece los intereses de personas afluentes y bien organizadas que pueden permitirse pagar a quienes se dedican profesionalmente a pedir el voto (Smith, 2009).

De rechazo (veto) o revocatorio

El proceso por el que se puede celebrar un referéndum o votar una iniciativa ciudadana varía en función de si el tema en cuestión ya se ha convertido en ley o no. Si se celebra un referéndum sobre un texto legislativo en trámite, se trata de un referéndum de rechazo o de veto (en estos casos, se suele dar a los ciudadanos la oportunidad de pronunciarse contra una ley dentro de un determinado plazo, tras el cual entra en vigor, si no es rechazada). Un referéndum que se celebra para derogar una ley que ya ha entrado en vigor se conoce como referéndum revocatorio.

Vinculante o consultivo

El resultado de un referéndum o una iniciativa ciudadana puede ser jurídicamente vinculante, según lo determine la ley o la constitución en virtud de la cual se convoque, o puede ser utilizado por las autoridades con fines exclusivamente consultivos. En la práctica, los referéndums consultivos suelen ser considerados vinculantes desde una perspectiva *política* si no *legal*, sobre todo si el resultado es concluyente, ya que los gobiernos no querrán dar la imagen de oponerse a la voluntad popular.

La exclusión de determinados temas

Hay ciertos temas que pueden quedar excluidos por parte de la constitución o por parte de la legislación ordinaria de estar sujetos a referéndum. En Uruguay, los instrumentos de democracia directa no pueden utilizarse en relación con las leyes relativas a la política fiscal o aplicables al poder ejecutivo (por ejemplo, las leyes relativas a las pensiones de los funcionarios públicos). En Italia, las leyes tributarias y presupuestarias, las amnistías e indultos y los tratados internacionales no pueden someterse a votación popular y el Tribunal Constitucional está facultado para determinar la legalidad de una solicitud a dicha votación.

Estas restricciones tienen por objeto proteger la integridad financiera del Estado (en concreto con respecto a los intereses de sus acreedores y la responsabilidad del Gobierno en la gestión del presupuesto), salvaguardar la reputación del Estado en sus relaciones exteriores o respetar las debidas garantías procesales en la determinación de los derechos individuales. Además, los presupuestos requieren la búsqueda de compromisos, no siempre fáciles de establecer, y de pactos

cuidadosamente negociados entre los diversos intereses estatales y de la sociedad: el público en general no es capaz de participar de manera significativa en el establecimiento de dichos equilibrios.

Cuotas mínimas de participación

La cuota mínima de participación electoral es una norma que especifica que el resultado de un referéndum no será válido, vinculante o afirmativo a menos que acuda a las urnas un porcentaje mínimo de las personas con derecho a voto o que los votos emitidos equivalgan a un determinado porcentaje del electorado. Las cuotas mínimas de participación existen en muchas jurisdicciones. En Dinamarca, por ejemplo, los referéndums sobre reformas constitucionales requieren la aprobación de la mayoría de los votos emitidos y de al menos el 40 por ciento del electorado. Las cuotas mínimas de participación pueden impedir que determinadas minorías (o pequeños grupos a los que preocupa mucho una cuestión y que, por lo tanto, están muy motivados para votar) impongan su voluntad a las mayorías silenciosas (que, al sentirse menos implicadas en un asunto, tienen menos disposición a votar). De este modo, las cuotas mínimas de participación electoral pueden reforzar la legitimidad del resultado. No obstante, si las cuotas mínimas de participación son muy elevadas (por ejemplo, superiores al 50 por ciento) pueden imposibilitar la transformación del *statu quo*.

Disposiciones sobre referéndums en las constituciones federales

Los países con sistemas constitucionales federales, regionalizados o muy descentralizados pueden tener requisitos adicionales sobre los referéndums que reflejen la teoría de la doble soberanía entre la ciudadanía del país en su conjunto y la de los estados o provincias constituyentes. En Suiza, por ejemplo, para aprobar propuestas constitucionales nacionales éstas deben contar con el apoyo de la mayoría de los ciudadanos a nivel nacional y de la mayoría de los cantones. En Australia, asimismo, las propuestas de reformas constitucionales solo se aprueban en referéndum si logran una mayoría absoluta de los votos nacionales y una mayoría en al menos cuatro de los seis estados australianos.

Es posible que sean necesarios los referéndums para confirmar cualesquiera cambios en las fronteras de los estados (p. ej., la votación sobre la frontera del estado de Baden-Württemberg que se realizó en Alemania en 1951) o para modificar cualquier privilegio especial otorgado a determinadas jurisdicciones (p. ej., las reformas de los Estatutos de Autonomía en España). Puede haber variaciones considerables en el alcance de la democracia directa en diferentes federaciones, tanto a nivel federal como a nivel estatal o provincial. Las constituciones estatales tanto en Alemania como en EE. UU., por ejemplo, suelen

contener disposiciones de amplio alcance en materia de democracia directa en los ámbitos estatal y local, a pesar de la ausencia de referéndums federales.

La perdurabilidad de los resultados

Tanto si el resultado de un referéndum es vinculante como consultivo, no siempre está claro durante cuánto tiempo se considera válido y aplicable. En un referéndum en 1955, los votantes suecos rechazaron una propuesta para pasar de conducir por el lado izquierdo de la carretera al lado derecho; sin embargo, en 1963 el Parlamento sueco aprobó una ley para ejecutar ese cambio sin someterlo de nuevo a referéndum. Otra cuestión relacionada es la relativa a la frecuencia con la que se puede presentar una propuesta para que el pueblo se pronuncie sobre ella.

No es raro que se celebren referéndums dos o más veces sobre una misma cuestión. Portugal votó dos propuestas de ley del aborto muy similares (en 1998, cuando no prosperó, y 2007, año en que resultó aprobada). Escocia votó dos veces la propuesta de dotarse de un poder legislativo autónomo (en 1979 no fue aprobada y en 1997 sí). En Palau, hubo siete referéndums entre 1983 y 1990 sobre un acuerdo con EE. UU., antes de que la propuesta fuese aprobada (previo cambio de normas que facilitaron su aprobación) al octavo intento en 1993; es posible que estos “referéndums de nunca acabar” se consideren antidemocráticos, ya que quienes hacen la propuesta “no aceptan un no por respuesta”.

Para evitar la incertidumbre, quizás sea una buena práctica contemplar este tipo de cuestiones de antemano en la constitución o en una ley general sobre referéndums, en lugar de tener que resolverlas cuando se está debatiendo un tema específico.

La regla de un solo tema

Ha habido casos en los que los gobiernos han intentado manipular los resultados de los referéndums uniendo dos o más cuestiones no relacionadas entre sí y pidiendo a los votantes que las aceptasen o las rechazasen en conjunto. En Francia, por ejemplo, en 1961 se celebró un referéndum sobre un proyecto de ley que concedía la independencia a Argelia y al mismo tiempo regulaba la organización de los poderes públicos durante el período de transición a la independencia. Algunos partidos políticos franceses quedaron frustrados ante el hecho de que apoyaban el principio de la autodeterminación de Argelia, pero no las instituciones de gobierno provisional propuestas por el Presidente. Para evitar este problema de agrupar dos o más cuestiones, la constitución puede restringir los referéndums a un solo tema. De ese modo se garantiza que el electorado sólo tenga que pronunciarse sobre una única cuestión, lo que permite evaluar con mayor claridad las preferencias del público y así reducir el margen que pueda

existir para la manipulación del resultado. Definir temas individuales puede resultar complicado, pero no es imposible: una opción es elegir un árbitro imparcial, como por ejemplo, la Corte Constitucional o la Comisión Electoral, para que dictamine al respecto.

La fecha de la votación

El momento en que se celebre un referéndum o se vote una iniciativa ciudadana puede afectar a la participación electoral. Por ejemplo, si la fecha de un referéndum coincide con la fecha de unas elecciones importantes (parlamentarias o presidenciales), es probable que la participación aumente. Por el contrario, si el referéndum se celebra como un acontecimiento aislado, la participación podría ser baja (especialmente si la votación es sobre un asunto poco conocido). Es importante que se dé tiempo suficiente para llevar a cabo una campaña, tanto libre como justa, y que los votantes puedan informarse sobre las cuestiones que se plantean.

En algunas jurisdicciones, sobre todo las que hacen un uso frecuente de la democracia directa, es habitual que se celebren votaciones sobre dos o más asuntos diferentes en un mismo día. Por ejemplo, en el referéndum convocado por el entonces presidente de Colombia, Álvaro Uribe, en 2003, se les pidió a los votantes pronunciarse acerca de 19 cuestiones distintas. La ventaja de este procedimiento es que los votantes participan de manera más eficiente en la toma de decisiones sobre una mayor variedad de asuntos públicos, lo que puede aumentar la legitimidad democrática.

El inconveniente es que los votantes tienen que estar informados sobre un gran número de temas que quizás no guarden relación entre sí. Obtener suficiente información como para decidir cómo votar sobre tantas cuestiones lleva mucho tiempo y requiere un importante esfuerzo intelectual; el debate público no puede tratar en profundidad todos los temas y la campaña no suele tener un enfoque bien definido. Si votar sobre varios asuntos al mismo tiempo se traduce en que los votantes toman decisiones sin la suficiente información o en una sensación de confusión por parte de los votantes, la legitimidad democrática del proceso puede verse socavada.

Papeletas con múltiples opciones

Normalmente, los referéndums y las iniciativas ciudadanas ofrecen a los votantes la posibilidad de votar a favor o en contra de una propuesta específica. En algunos casos, se ha dado a los votantes la posibilidad de elegir entre tres alternativas, por ejemplo, en Suecia, en 1980, sobre la cuestión de la energía nuclear. El resultado más claro se obtiene si se pide a los votantes que elijan entre dos alternativas. Si tienen que elegir entre tres o más, es posible que esto dificulte la interpretación

del resultado del referéndum. Sin embargo, si realmente se desea poder elegir entre más de dos alternativas, se podría optar por una votación en la que las diferentes opciones figuren por orden de preferencia, o se dividan las cuestiones en dos o más preguntas, cada una de las cuales incluiría dos alternativas. En la República de Irlanda, por ejemplo, el referéndum de 1992 sobre la política del aborto se formuló con tres preguntas separadas.

La formulación de la pregunta

La redacción de la pregunta de un referéndum puede influir en gran medida tanto en el resultado como en su legitimidad. Si quienes proponen un referéndum o una iniciativa ciudadana tienen derecho a redactar la pregunta, dispondrán de una mayor capacidad para obtener el resultado que deseen, pero a costa, tal vez, de que sus oponentes no reconozcan el resultado. En algunas jurisdicciones, la responsabilidad de supervisar la formulación de la pregunta del referéndum recae sobre un órgano de administración electoral, más neutral desde el punto de vista político.

También debe contemplarse la posibilidad de apelar. ¿Debe darse la posibilidad de recurrir la redacción que se le haya dado al texto que vaya a figurar en la papeleta? Si se opta por esta posibilidad, debe determinarse claramente quién tiene derecho a apelar, por ejemplo, una institución gubernamental diferente de la que haya redactado el texto de la papeleta o un determinado número de ciudadanos y dentro de qué plazo. También debe tenerse en cuenta qué organismo será el encargado de decidir al respecto. De la misma manera, el período de tiempo que el organismo tendrá para resolver la disputa debe estar claramente regulado.

La integridad electoral

Los principios que contribuyen a que las elecciones sean creíbles y legítimas —la libertad, la justicia, el secreto del voto, la transparencia, la responsabilidad y demás— también se aplican a la democracia directa. ¿La comisión electoral es independiente? ¿Existen normas sólidas sobre la transparencia, la financiación de las campañas y demás? En caso afirmativo, ¿queda claro que esas normas se aplican igualmente a los referéndums y las iniciativas? ¿Qué disposiciones especiales deben adoptarse, si procede?

La financiación de las campañas

Las constituciones nacionales difieren en cuanto a la medida en que regulan la financiación de las campañas electorales y los referéndums. La eficacia de los referéndums y las iniciativas ciudadanas como instrumentos de la democracia, en

lugar de como medios de manipulación de las élites, depende en parte de que los grupos más pobres tengan las mismas oportunidades de hacer campaña.

El alcance de las disposiciones constitucionales

Las constituciones difieren en la medida en que especifican el proceso y la organización de los mecanismos de democracia directa. La Constitución de Ghana (1992), por ejemplo, incluye muchas normas importantes que regulan la organización de los referéndums, en las que se especifica la función de la Comisión Electoral, además de las normas de participación y las reglas de la mayoría aplicables a diversos tipos de referéndums. En cambio, la Constitución de Sudáfrica (1996) hace muy pocas referencias a normas relativas a los referéndums y deja gran parte de lo tratado con anterioridad a la legislación ordinaria.

La definición en la constitución de cuestiones como las fechas de los referéndums, los requisitos de participación mínima y de mayoría, la organización del referéndum y las normas para hacer campaña es posible que proteja la neutralidad de esas normas y que garantice que los referéndums tengan menos probabilidades de ser objeto de abusos por parte de las mayorías en el poder. Si se opta por omitir estas cuestiones de la constitución, quizás sea recomendable aprobar una ley general de referéndums que distinga el debate sobre las normas del debate sobre la cuestión sustantiva que vaya a decidir el electorado. En caso contrario, se podría socavar la neutralidad del proceso de referéndum y debilitar la legitimidad del resultado.

Los referéndums y el reparto de competencias

La facultad de convocar un referéndum puede ser de suma importancia. La persona o institución sobre la que recaiga esta competencia podrá usarla —o amenazar con usarla— para influir en la agenda política. ¿A qué personas o instituciones se les puede otorgar estas competencias de manera más segura y efectiva, y cómo encajan en el sistema político en su conjunto? Si es necesario evitar una concentración excesiva de poder en la presidencia, tal vez no sea prudente otorgar la facultad de convocar referéndums al presidente, sobre todo en democracias nuevas, frágiles o divididas.

Otra posibilidad, en caso de que haga falta establecer controles externos sobre el poder de un parlamento que, por lo demás, es omnipotente, sería permitir que un actor extraparlamentario, como por ejemplo, un presidente no ejecutivo, en determinadas circunstancias convoque referéndums. Quizás sea conveniente otorgar esa facultad al poder legislativo, aunque eso entraña en sí mismo riesgos: puede suponer un incentivo para que los legisladores deriven al electorado cuestiones complicadas y eviten así asumir la responsabilidad política.

Punto de reflexión 4

¿Cuán sólidos son los cimientos de la democracia en tu país? Tener mayores niveles de democracia directa, ¿ayudaría a fortalecer los cimientos de la democracia, o acaso podría socavarlos? ¿Qué normas y procedimientos de prevención ayudarían a garantizar que la democracia directa apoye, y no obstaculice, la consolidación de la democracia?

6. Alternativas a la democracia directa

Hay alternativas a la democracia directa que pueden considerarse como medios diferentes de perseguir los mismos fines, tales como la promoción de la participación o servir de control de los gobiernos electos.

Bicameralismo

Algunas formas de bicameralismo podrían sustituir a la democracia directa como mecanismo que ayude a establecer un control democrático adicional al poder de las mayorías elegidas en las urnas. Normalmente, se requeriría una cámara alta contestataria dotada de amplios poderes de veto y que, a raíz de su sistema electoral, posiblemente tenga una composición partidista distinta a la de la cámara baja. Sin embargo, la elección de una segunda cámara no permite a los votantes expresar su opinión sobre un tema en concreto, y por lo tanto, tampoco aprobarlo o rechazarlo. También es probable que, tal y como sucede en la cámara baja, las élites también estén sobrerrepresentadas en la cámara alta. Para obtener más información, véase la Guía Introductoria 2 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, *Bicameralismo*.

Disoluciones y nuevas elecciones

Si se utiliza la democracia directa para ratificar decisiones sobre las que la voluntad del pueblo soberano deba expresarse, como son las reformas de la constitución, una solución es exigir que la decisión sea aprobada dos veces, antes y después de que se celebren elecciones parlamentarias. Este método se emplea en los Países Bajos y en Noruega. La limitación de este método, sin embargo, consiste en que la cuestión que se vaya a someter a la consideración del electorado pueda verse eclipsada en la campaña electoral por otros temas —como quiénes formarán el

próximo gobierno— y que la decisión del Parlamento elegido quizás no refleje la opinión pública sobre el tema específico en cuestión.

Democracia participativa

En los países en los que es difícil celebrar elecciones o en los que un referéndum puede causar divisiones, las medidas de participación examinadas al principio de esta Guía Introductoria pueden representar un método alternativo para permitir que se escuchen los puntos de vista y las opiniones de las personas sobre diferentes cuestiones políticas. Este es el caso especialmente si el gobierno está obligado por la constitución, las leyes o las convenciones, a hacer uso de medidas de participación, y debe hacerlo de manera abierta y transparente, y tiene la firme intención de dirigirse a quienes no pertenecen a las élites.

Encuestas de opinión y grupos de debate

Otro enfoque muy utilizado en las democracias consolidadas consiste en que los gobiernos realicen encuestas de opinión y organicen grupos de debate. Estas técnicas pueden ser financiadas por el sector privado. Por lo general, carecen de la transparencia, el poder de decisión y la legitimidad de una votación popular de ámbito nacional o de un proceso de participación ciudadana, aunque es posible que ayuden a que el gobierno obtenga el pulso de la opinión pública. Por supuesto, de haberla, la respuesta del gobierno dependerá de otros factores políticos y electorales: en muchos casos, los gobiernos utilizan esta información para tratar de convencer a la ciudadanía de sus políticas preferidas en lugar de reformarlas de acuerdo con las preferencias que ésta haya expresado.

Punto de reflexión 5

¿En tu contexto, podrían resultar más apropiadas estas alternativas a la democracia directa? ¿Los instrumentos de democracia participativa que involucran a grupos más reducidos de personas de forma más colaborativa y discursiva podrían ofrecer una alternativa adecuada? ¿Qué NO aportarían estas alternativas a la democracia directa?

7. Ejemplos

Tabla 7.1. Tipos de democracia directa en todo el mundo

País	Tipo de democracia directa	Iniciador	Asunto	Reglas (efecto, mayorías, etc.)
Botsuana Democracia desde 1996 Sistema híbrido, partido dominante	Referéndums constitucionales	Obligatorio	Ciertas reformas constitucionales	Vinculantes: deben ser aprobados por mayoría simple del electorado (nota: la participación ha sido históricamente baja: en el referéndum de 1997, sobre la reforma electoral, fue del 17%, mientras que el de 2001 sobre la reforma del poder judicial registró menos del 5%)
Ghana Democracia desde 1992 República presidencialista, sistema bipartidista	Referéndums sobre el cambio de las fronteras regionales	Obligatorio	Cambios en las fronteras regionales	Vinculante, pero sólo se aprueba si tiene el respaldo del 80% de los votos emitidos, con una participación mínima del 50%; para la fusión de regiones se requiere la aprobación del 60% de las personas con derecho a voto

País	Tipo de democracia directa	Iniciador	Asunto	Reglas (efecto, mayorías, etc.)
	Referéndums constitucionales	Obligatorio	Determinadas partes de la Constitución no pueden modificarse de otro modo	Vinculante, pero solo se aprueba si lo respaldan el 75% de los votos emitidos, con al menos un 40% de participación
	Otros referéndums	Opcional: el poder legislativo puede aprobar una ley para convocar un referéndum	Cualquier asunto: no hay restricciones	No se indica si es vinculante o no; debe ser aprobado por el 70% de los votos emitidos, con una participación mínima del 35%
Letonia Democracia desde 1991 Parlamentario, unitario, multipartidista	Referéndums constitucionales	Obligatorio si el Parlamento modifica ciertas normas constitucionales	Algunas reformas constitucionales fundamentales	Vinculante: se adopta si al menos la mitad del electorado cualificado vota a favor
	Referéndums sobre tratados de la Unión Europea	Opcional, a discreción de la mayoría parlamentaria	Sobre los cambios sustanciales en la relación entre Letonia y la UE	Vinculante: adoptado por mayoría de votos siempre que la participación sea al menos igual a la de las elecciones parlamentarias anteriores
	Iniciativas ciudadanas	La décima parte del electorado, por petición al Presidente	Cualquier ley o reforma constitucional, excluidas las leyes sobre los presupuestos y las finanzas, la movilización o el reclutamiento, las declaraciones de guerra, los tratados y los estados de emergencia	Vinculante: en el caso de las leyes ordinarias, se adoptan por mayoría de votos siempre que la participación sea al menos igual a la de las elecciones parlamentarias anteriores; en el caso de las reformas constitucionales, se adoptan si vota a favor al menos la mitad del electorado cualificado

País	Tipo de democracia directa	Iniciador	Asunto	Reglas (efecto, mayorías, etc.)
	Referéndums de veto presidencial o de minorías	Un tercio de los miembros del Parlamento o el Presidente pueden suspender una nueva ley durante dos meses; se debe realizar un referéndum si el 10% de los votantes así lo solicitan en ese plazo	Cualquier ley, con sujeción a las mismas restricciones anteriores	Vinculante: si el número de votantes es al menos la mitad de los que participaron en las elecciones anteriores; si la mayoría se pronuncia en contra de la ley, no prospera
	Referéndums de disolución	Presidente	Disolución del Parlamento (unicameral)	Vinculante: si más de la mitad de los votos son favorables a la disolución, el Parlamento se disuelve y se celebran nuevas elecciones; en caso contrario, el Presidente es destituido
Suecia	Referéndums consultivos	Opcional, a discreción del Parlamento	Cualquier tema	Consultivo
Democracia desde 1917 Parlamentario, unitario, multipartidista	Referéndums constitucionales	Obligatorio si lo solicita un tercio de los parlamentarios	Únicamente los referidos a las reformas constitucionales que hayan sido aprobadas por un Parlamento, pero no ratificadas por el Parlamento sucesivo	Los resultados son vinculantes si gana el no y consultivos si gana el sí (el referéndum sólo puede vetar una propuesta de modificación; la aprobación definitiva corresponde al Parlamento)
Uruguay	Referéndum de rechazo	El 25% del electorado	Rechazar una ley aprobada por el poder legislativo durante el año anterior; se excluyen las leyes que establecen impuestos y algunos otros asuntos financieros	Rechazar una ley aprobada por el poder legislativo durante el año anterior; se excluyen las leyes que establecen impuestos y algunos otros asuntos financieros
Democracia desde 1984 Presidencial, unitario, multipartidista				

País	Tipo de democracia directa	Iniciador	Asunto	Reglas (efecto, mayorías, etc.)
	Iniciativas legislativas	El 25% del electorado	Proponer una ley (con las restricciones anteriormente mencionadas)	
	Iniciativas ciudadanas constitucionales	El 10% del electorado	Reformas constitucionales	Los referéndums y las iniciativas sobre reformas constitucionales son vinculantes; se aprueban si las respalda la mayoría de los votantes, que deben constituir al menos un 35% del electorado
	Referéndums constitucionales	Obligatorio en caso de aprobación de una enmienda por parte del poder legislativo o la convención constitucional	Reformas constitucionales	Los referéndums constitucionales se celebran coincidiendo con las siguientes elecciones legislativas (a menos que eso obligue a celebrar una votación dentro de los seis meses siguientes a la presentación de una propuesta, en cuyo caso será al mismo tiempo que las próximas elecciones legislativas)

8. Preguntas para la toma de decisiones

1. ¿Qué papel se supone que tiene la democracia directa en el sistema político en su conjunto? ¿Se pretende que sea una adición ocasional al sistema representativo o una característica constante en la toma de decisiones políticas?
2. ¿Cómo determina la respuesta a la primera pregunta las disposiciones en materia de democracia directa en la constitución, en términos de quién puede activar un proceso de votación directa y con qué fines?
3. ¿Cómo reflejan las disposiciones en materia de democracia directa la distribución de poderes en el sistema político? ¿Hacen que una institución o un actor acumule demasiado poder?
4. ¿Hasta qué punto se puede decir que el sistema político está dividido y polarizado? ¿Los mecanismos de democracia directa exacerbarán esas divisiones? ¿Qué restricciones deben imponerse, si fuera el caso, a los temas sobre los que pueden celebrarse referéndums e iniciativas para evitarlo?
5. ¿Quién planteará la pregunta y elegirá la fecha de las votaciones de democracia directa? ¿Deben regularse estas cuestiones en la constitución o debe crearse un órgano específico que cumpla esta función (p. ej., una comisión de elecciones y referéndums, un consejo constitucional, etc.)?
6. ¿El texto de la constitución indica claramente quién tiene derecho a iniciar votaciones directas, sobre qué temas pueden celebrarse y quién puede decidir si el tema sobre el que se propone la votación es válido? ¿El texto contiene normas que por su ambigüedad puedan ser fuentes futuras de conflictos?

7. ¿El texto de la constitución indica claramente que los mecanismos de democracia directa deben ser consultivos o vinculantes? ¿Puede plantearse varias veces una misma pregunta?
8. ¿Qué alcance han tenido las consultas? ¿Las medidas de democracia directa cuentan con el apoyo de todos los actores pertinentes? ¿Hay alguien que quiera sabotear el proceso? En caso afirmativo, ¿por qué? ¿Es posible ofrecer una solución razonable a sus objeciones?

Bibliografía

Dónde consultar las constituciones mencionadas en esta Guía Introductoria para la Elaboración Constitucional

Salvo que se indique lo contrario, la versión en inglés de los textos constitucionales mencionados en esta Guía Introductoria para la Elaboración Constitucional se ha consultado en el sitio web de Constitute Project, <<https://www.constituteproject.org/>>.

- Bulmer, W. E., “Minority-Veto Referendums: An Alternative to Bicameralism?” [Referéndums de veto minoritario: ¿una alternativa al bicameralismo?], *Politics*, 31/3 (octubre de 2011), págs. 107-120.
- IDEA Internacional, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* [Democracia directa: el manual de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), <<http://www.idea.int/publications/catalogue/direct-democracy-international-idea-handbook>>, consultado el 9 de diciembre de 2016.
- Qvortrup, M., *A Comparative Study of Referendums: Government by the People* [Un estudio comparativo de los referéndums: el gobierno del pueblo] (Manchester: Manchester University Press, 2005, 2.^a edición).
- Smith, G., *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* [Innovaciones democráticas: diseño de instituciones para la participación ciudadana] (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

Sussman, G., *When the Demos Shapes the Polis: The Use of Referendums in Settling Sovereignty Issues* [Cuando el *demos* configura la *polis*: el uso de los referéndums para resolver cuestiones de soberanía] (Los Ángeles, California: Initiative and Referendum Institute, University of Southern California, 2002).

Tierney, S., *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation* [Referéndums constitucionales: la teoría y la práctica de la deliberación republicana] (Oxford: Oxford University Press, 2012).

United Kingdom Constitution Unit y la Electoral Reform Society, *Report of the Commission on Referendums* [Informe de la Comisión de Referéndums] (Londres: Constitution Unit y la Electoral Reform Society, 1996).

Anexo

Acerca del autor

Elliot Bulmer trabaja como Oficial de Programas en el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional. Es Doctor por la Universidad de Glasgow y tiene un máster de la Universidad de Edimburgo. Es editor de la serie Guías Introdutorias a la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional y se especializa en enfoques comparativos del diseño institucional y constitucional.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que promueve la democracia sostenible en todo el mundo. La misión de IDEA Internacional consiste en promover un cambio democrático sostenible ofreciendo conocimientos comparativos, respaldando las reformas democráticas e influyendo decisiones en el ámbito político.

¿Qué hace IDEA Internacional?

En las esferas de las elecciones, la elaboración constitucional, los partidos políticos, el género en la democracia y el empoderamiento político de las mujeres, y las autoevaluaciones democráticas; desarrollamos nuestra labor mediante tres ámbitos de actividad:

1. el suministro de conocimiento comparativo obtenido de la experiencia práctica sobre procesos de construcción de la democracia de diversos contextos en todo el mundo;
2. la asistencia a agentes políticos en la reforma de las instituciones y los procesos democráticos y la participación en procesos políticos cuando se nos invita a ello; y
3. la influencia en las políticas de construcción de la democracia mediante el ofrecimiento de nuestros recursos de conocimientos comparativos y asistencia a los agentes políticos.

¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo; tiene su sede en Estocolmo y cuenta con oficinas en las regiones de África y Asia Occidental, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y Europa. IDEA Internacional goza de la condición de Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

<<https://www.idea.int/es>>

Sobre ConstitutionNet

ConstitutionNet es una plataforma en línea de recursos, noticias y análisis sobre los procesos de elaboración constitucional de todo el mundo. Organizada por el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional, ConstitutionNet proporciona diferentes recursos descargables gratuitos, por ejemplo:

- artículos de noticias actualizados relacionados con los procesos de elaboración constitucional en curso en todo el mundo;
- **“Voices from the Field”**, una serie de análisis de los procesos de elaboración constitucional realizados por autores nacionales;
- una recopilación de recursos primarios, como constituciones, proyectos de constitución, reglamentos y materiales de participación pública;
- una biblioteca digital organizada por temas de las publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional, incluida la serie de Guías Introdutorias;
- vídeos de la serie **“Constitutions Made Simple”** que explican los principios básicos de la elaboración constitucional; y
- **perfiles de países**, que describen los principales eventos constitucionales de países seleccionados.

Estos recursos resultan útiles para la comunidad de la elaboración constitucional en todos los niveles, incluidos los miembros de los órganos constituyentes, los asesores internacionales y los académicos, así como los estudiantes, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil que quieren entender los procesos de elaboración constitucional o influir en ellos.

Visite el sitio web de ConstitutionNet y regístrese para recibir el boletín mensual: <<http://www.constitutionnet.org>>.

Siga a ConstitutionNet en Twitter: @constitutionnet.

Más publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional

Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019 [Examen anual de los procesos de elaboración constitucional: 2019]

Informe, diciembre de 2020

Security Sector Reform in Constitutional Transitions [Reformas en el sector de la seguridad durante las transiciones constitucionales]

Informe sobre políticas, octubre de 2020

Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings [Arreglos de gobernanza interina en entornos posconflicto y frágiles]

Informe de eventos, septiembre de 2020

Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence [Mujeres contribuyentes a la elaboración constitucional: experiencias comparadas con representación, participación e influencia]

Informe de eventos, agosto de 2020

Indigenous Peoples' Rights in Constitutions Assessment Tool [Instrumento de evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones]

Guía, septiembre de 2020

Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building [Avanzar de la transición a la transformación: interacciones entre la justicia de transición y la elaboración constitucional]

Informe sobre políticas, noviembre de 2019

Chronology of the 1987 Philippine Constitution [Cronología de la Constitución de Filipinas de 1987]

Informe, noviembre de 2019

Territory and Power in Constitutional Transitions [Territorio y poder en las transiciones constitucionales]

Informe sobre políticas, enero de 2019

(S)electing Constitution-Making Bodies in Fragile and Conflict-Affected Settings [(S)elección de las entidades contribuyentes a la elaboración constitucional en entornos frágiles y afectados por conflictos]

Informe sobre políticas, noviembre de 2018

Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections on Constitutional Reform [Semipresidencialismo y gobernanza inclusiva en Ucrania: reflexiones sobre las reformas constitucionales]

Informe, abril de 2018

Electoral System Design in the Context of Constitution-Building [Diseño de sistemas electorales en el contexto de la elaboración constitucional]

Informe sobre políticas, noviembre de 2018

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Las constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]

Informe sobre políticas, noviembre de 2017

Constitution-building in states with territorially based societal conflict [Elaboración constitucional en Estados con conflictos sociales de base territorial]

Informe de eventos, octubre de 2017

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]

Documento de debate, mayo de 2017

Estas publicaciones se pueden descargar en nuestro sitio web: <<http://www.idea.int/publications>>.

Acerca de esta serie

La serie en curso, **Guías Introductorias a la Elaboración Constitucional** de IDEA Internacional, tiene el objetivo de explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.

1. What is a Constitution? Principles and Concepts* = [¿Qué es una constitución? Principios y conceptos]
2. Bicameralism^* [Bicameralismo]
3. Direct Democracy* [Democracia directa]
4. Judicial Appointments* [Nombramientos de la judicatura]
5. Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability* [Cargos judiciales, destitución, inmunidad y rendición de cuentas]
6. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*^ [Presidentes no ejecutivos de democracias parlamentarias]
7. Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies^ [Monarcas constitucionales de democracias parlamentarias]
8. Religion-State Relation^ [Relaciones entre religión y Estado]
9. Social and Economic Rights^* [Derechos sociales y económicos]
10. Constitutional Amendment Procedures [Procedimientos de reforma constitucional]
11. Limitation Clauses^* [Cláusulas de limitación]
12. Federalism^* [Federalismo]
13. Local Democracy^* [Democracia local]
14. Presidential Veto Powers^ [Poderes de veto presidencial]
15. Presidential Legislative Powers [Poderes legislativos presidenciales]
16. Dissolution of Parliament [Disolución del parlamento]
17. Government Formation and Removal Mechanisms* [Formación del gobierno y mecanismos de destitución]
18. Emergency Powers*=# [Poderes de emergencia]

19. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*
[Instituciones reguladoras y de supervisión independientes (de la cuarta rama)]
20. Constitutional Recognition of Political Parties [Reconocimiento constitucional de los partidos políticos], por publicarse
21. Electing Presidents in Presidential and Semi-Presidential Democracies [La elección del presidente en las democracias presidenciales y semipresidenciales]

^ También disponible en árabe

* También disponible en Myanmar

= También disponible en francés

También disponible en vietnamita

Descargar las Guías Introductorias:

<<http://www.idea.int/publications/>>.

Los diferentes volúmenes de las Guías Introdutorias para la Elaboración Constitucional pretenden contribuir a los procesos nacionales de elaboración o reforma constitucional ayudando a los ciudadanos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y miembros de asambleas constituyentes a tomar decisiones constitucionales informadas.

Además proporcionan orientación al personal de las organizaciones intergubernamentales y a otros agentes externos en su intento de apoyar de manera informada y relevante al contexto a los decisores políticos locales.

Las Guías se han concebido como introducción para lectores no especializados y como recordatorio útil para lectores con conocimientos previos o experiencia en elaboración constitucional. Las Guías, organizadas temáticamente en torno a las decisiones prácticas que deben tomar los contribuyentes a la elaboración constitucional, tienen como objetivo explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.



IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-379-2 (PDF)