

# Referéndum

## Referendum

Jorge San Vicente Feduchi  
 Universidad Carlos III de Madrid  
[j.sanvicente@uc3m.es](mailto:j.sanvicente@uc3m.es)

Recibido / received: 30/01/2018  
 Aceptado / accepted: 06/03/2018

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4169>

### Resumen

El referéndum, entendido como “la oportunidad de que los electores participen en el proceso de toma de decisión votando sobre una cuestión más o menos específica y determinada” (Uleri, 1996, p. 2), ha tomado históricamente infinidad de formas, con desenlaces diversos dependiendo del contexto en el que ha sido desarrollado. No obstante, tanto la proliferación como la relevancia que este mecanismo ha adquirido en las democracias contemporáneas plantean nuevas vías de estudio, entre las que se encuentra su potencial para encauzar una participación efectiva frente a su reducido uso tradicional como mero mecanismo de legitimación política. El artículo tiene como objetivo plantear las bases para la discusión del uso referéndum en relación a una concepción de la democracia que se extienda más allá de la lógica de la representatividad.

### Palabras clave

Referéndum, democracia directa, democracia representativa, participación, representación, iniciativa.

### Abstract

*The referendum, understood as “the opportunity for electors to participate in a decision-making process by voting on an issue more or less specific and determined” (Uleri, 1996, p. 2), has historically taken an infinite amount of shapes, with diverse outcomes depending on the context in which it has taken place. However, the recent surge both in its use and its relevance in contemporary democracies raises new research lines, among which is its potential to channel an effective participation in contrast to its traditional use as a simple legitimation mechanism. The article’s objective is to set the foundation for a discussion on the use of referendums in relation to a conception of democracy that goes beyond the logic of representation.*

### Keywords

*Referendum, direct democracy, representative democracy, participation, representation, initiative.*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Origen y evolución del referéndum. 3. La historia de la democracia como una serie de “desafíos”. 4. La potencialidad del referéndum.



## 1. Introducción

“La democracia no significa, ni puede significar, que el pueblo gobierna de manera real. (...) La democracia simplemente significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que les gobernarán”<sup>1</sup> (Schumpeter, [1943] 2003, pp. 284-285). Este conocido pasaje del clásico *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, publicado por Joseph Schumpeter en 1943, expresa con crudo realismo lo que para muchos ha supuesto la manifestación práctica más extendida del ideal democrático de “gobierno del pueblo”. Durante los últimos dos siglos, la democracia ha conseguido, contra todo pronóstico, expandirse por todo el mundo en condiciones adversas y con extraordinaria rapidez (Dunn, 2005, p. 187). En este proceso de expansión sin precedentes, no obstante, el papel que debe otorgarse a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas ha tomado diferentes formas, en lo que constituye una de las cuestiones centrales de cualquier teoría de la democracia. No pocos han criticado el hecho de que, a efectos prácticos, la mayoría de ciudadanos hayan visto limitada su aportación directa al gobierno de los asuntos públicos a la elección “libre y competitiva” de sus gobernantes, reduciendo su labor a “un papel pasivo, inactivo e incluso apático” (Crouch, 2004, p. 4). Desde este punto de vista, se trata de reivindicar lo que tradicionalmente se entiende como el origen de la palabra “democracia”: una forma de gobierno basada en la participación directa del ciudadano.

A grandes rasgos, el contraste entre ambas posiciones es muestra de lo que tradicionalmente se ha considerado una supuesta tensión insalvable (Dahl, 1998, p. 110) entre dos concepciones distintas de la manifestación práctica del ideal democrático: la democracia directa —frecuentemente calificada de no realista, sobre todo cuando un territorio excede un determinado tamaño y la toma de decisiones se complejiza— y la democracia representativa —que evidentemente contiene muchos más matices y versiones que la representada por el mencionado Schumpeter—. En esta lucha por la hegemonía teórica y práctica, la segunda ha salido inevitablemente vencedora. Sin embargo, esta aparente incompatibilidad entre los dos modelos es, en cierta manera, ilusoria, pues el hecho de que ningún sistema político actual pueda considerarse una democracia directa “pura” no quiere decir que no existan elementos en las democracias modernas que “desafíen” la lógica de la representatividad. Particularmente desde la década de 1970, han proliferado los discursos y técnicas participativas que critican los límites de las democracias representativas y liberales, apelando, con mayor o menor éxito, al carácter transformador de concepciones alternativas (e incluso “radicales”<sup>2</sup>) de la democracia (Bherer et al., 2016).

Comúnmente tratado como una forma de participación semidirecta, el referéndum tiene un recorrido histórico mucho más largo y variado que otros mecanismos de participación ciudadana, lo que dificulta su clasificación dentro del conjunto de instrumentos tradicionalmente asociados con la crítica a la representatividad. A día de hoy, tan solo cuatro países democráticos (Israel, India, Japón y EE. UU.) no han celebrado un referéndum a nivel nacional (Qvortrup, 2017, p. 3). Tampoco puede decirse, no obstante, que su uso haya sido siempre bienvenido en las democracias contemporáneas, pues al menos hasta la década de 1970, era ampliamente considerado como “un instrumento torpe e insatisfactorio y relativamente poco importante como contribución a la democracia política” (Smith, 1975, p. 294). Su auge en las últimas décadas, no solo en número sino también en importancia (Bjørklund, 2009, pp. 132-133), tampoco ha contribuido a generar un consenso sobre

<sup>1</sup> Todas las traducciones del inglés son del autor.

<sup>2</sup> Véase Mouffe, 1992.

la deseabilidad de su uso: las críticas hacia el referéndum no solo provienen de los partidarios de una democracia puramente representativa, sino también desde una visión participacionista de la democracia, la cual critica su carácter mayoritario o la facilidad con la que este es utilizado por las élites como instrumento para simplificar la complejidad de un asunto político a su favor (Lupia y Johnston, 2001, p. 207).

En efecto, existe una amplia variedad de argumentos tanto a favor como en contra de su uso<sup>3</sup>, cada uno con un número considerable de ejemplos empíricos a los que aferrarse. Decantarse por uno o por otro responde, como ocurre con cualquier discusión política, a preferencias específicas por ciertos valores políticos (Butler y Ranney, 1978b, p. 37). No obstante, el reciente incremento, tanto en número de experiencias en democracias contemporáneas como en la relevancia de las decisiones para las que se recurre a este mecanismo, levanta nuevas cuestiones sobre la utilización del referéndum. Si bien es imposible achacar a una sola razón este auge, parece difícil no relacionarlo en parte a una búsqueda de legitimación democrática ante el descenso de la confianza ciudadana en las instituciones políticas<sup>4</sup> (van Reybrouck, 2017, p. 13). Esto plantea, sin embargo, un interrogante: ¿conserva el referéndum cierto potencial para “desafiar” efectivamente la lógica representativa dominante o se ha convertido, por el contrario, en un mero mecanismo legitimador del sistema representativo? Defendido y criticado a partes iguales por partidarios de lo que podrían considerarse como los dos espectros de la tensión *representación-asamblea*, el referéndum ha tomado históricamente infinidad de formas, con desenlaces diversos dependiendo del contexto en el que ha sido desarrollado. El objetivo de este artículo, lejos de pretender ser un relato exhaustivo de los diferentes usos y funciones del referéndum a lo largo de su historia, es el de plantear las bases de una discusión aún vigente en torno a las posibilidades que este presenta para extender una participación ciudadana real en contextos democráticos.

## 2. Origen y evolución del referéndum

Según David Butler y Austin Ranney, autores de uno de los primeros intentos de resumir la experiencia global con esta institución, el referéndum, “como medio para tomar decisiones de gobierno o para otorgar legitimidad a estas”, tiene una historia casi tan antigua como la democracia (1978a, p. 3). Su propia legitimidad como método apropiado de participación democrática, sin embargo, ha fluctuado durante gran parte de esta historia, pues en los dos últimos siglos ha sido utilizado tanto por regímenes democráticos como no democráticos, y de maneras muy distintas. Este uso variado ha dificultado conseguir una definición consensuada sobre qué supone exactamente el referéndum (siendo este además objeto de diversas disputas terminológicas respecto a su relación con otras palabras, como “plebiscito” o “iniciativa”<sup>5</sup>). Como de

<sup>3</sup> Para un resumen detallado de los argumentos teóricos más comunes a favor y en contra del referéndum, véase Butler y Ranney (1978b).

<sup>4</sup> Curiosamente, este descenso no se da al valorar la democracia “como sistema político”, lo que explicaría el interés de los actores políticos en recurrir a mecanismos de legitimación democrática (van Reybrouck, 2017, p. 11-16). Exista o no detrás de estas decisiones un compromiso real con la manifestación en un referéndum de la soberanía popular es un asunto que este artículo no puede alcanzar a responder. En este sentido, nos referimos de nuevo a Butler y Ranney (1978a) si se quiere encontrar una discusión extensa sobre las distintas razones por las que los referéndums son comúnmente convocados por los poderes políticos.

<sup>5</sup> En efecto, no existe un consenso entre autores sobre qué término es preferible. Por ejemplo, el término “plebiscito”, que probablemente sea el más antiguo de los tres, tiene distintas connotaciones dependiendo del país en el que se utilice. En países como Francia e Italia, tiene generalmente una connotación negativa, siendo normalmente asociado a votaciones en contextos no democráticos. A su vez, algunos autores lo asocian a votaciones que conciernen exclusivamente asuntos de autodeterminación o de ámbito territorial (para ver las distintas acepciones del término “plebiscito”, así como una comparación entre los términos “referéndum” e “iniciativa”, ver Uleri, 1996, p. 2-6).

nuevo afirmaban Butler y Ranney, “las razones de cada referéndum, su trato por los políticos y los votantes, y sus consecuencias no parecen ajustarse a ningún patrón universal claro” (1978a, p. 18), una conclusión reiterada en estudios empíricos posteriores sobre su uso (Lijphart, 1984, p. 206; Butler y Ranney, 1994b, p. 258; Qvortrup, 2018, p. 31). No obstante, existen algunos elementos comunes que permitirían teorizar sobre el concepto de referéndum más allá de las experiencias históricas concretas (Butler y Ranney, 1978a, p. 18). En términos generales, el referéndum está caracterizado “por la oportunidad de que los electores participen en el proceso de toma de decisión votando sobre una cuestión más o menos específica y determinada”<sup>6</sup> (Uleri, 1996, p. 2).

El primer uso conocido del término “referéndum” data de finales del siglo XVII, cuando en algunos cantones suizos el *Bürger* (conformado por aquellos ciudadanos varones mayores de 16 años) estaba llamado a votar sobre ciertas cuestiones sometidas a ellos *ad referendum*. No obstante, el historiador romano Tácito ya dejó evidencia del uso de “plebiscitos” entre tribus germanas, en los que “toda la comunidad” debatía sobre los asuntos más importantes (Qvortrup, 2017, p. 3). Otros autores se refieren a consultas con cierto carácter referendario en la Francia del siglo XVI, así como en otros cantones suizos. A pesar de ello, la mayoría coincide en que el origen del referéndum moderno se encuentra en el desarrollo de las instituciones de representación democrática a finales del siglo XVIII (Butler y Ranney, 1978a, p. 3-5). Las Revoluciones americana y francesa trajeron consigo los primeros ejemplos del referéndum como “mecanismo general de toma de decisión democrática” (Qvortrup, 2017, p. 3). Las votaciones populares en algunos estados de Estados Unidos para aprobar y modificar su Constitución o, en condiciones democráticas más dudosas, el uso de votaciones por parte de Napoleón Bonaparte para aprobar revisiones constitucionales o para la anexión de nuevos territorios conforman los primeros casos, aunque habría que esperar a finales de siglo XIX para que el desarrollo de mecanismos de votación a gran escala, como los registros electorales, facilitaran la tarea de llevarlos a cabo (Butler y Ranney, p. 5-7).

No obstante, salvo contadas excepciones en las que el referéndum ha llegado a institucionalizarse como un mecanismo de votación relativamente común (como es el caso de Suiza, donde se han celebrado prácticamente la mitad de los referéndums a nivel nacional), la mayoría de países lo han utilizado con una naturaleza *ad hoc*, con el objetivo de resolver cuestiones concretas (Butler y Ranney, 1994a, p. 1). Y es que durante la mayor parte del siglo XX, los gobernantes de países democráticos fueron reacios a convocar referéndums (Butler y Ranney, 1978a, p. 19), escépticos (como gran parte de los teóricos políticos) de la capacidad del pueblo de tomar decisiones informadas y racionales. Para Schumpeter, quien resumió concisamente la opinión extendida a mitad de siglo:

“...los votantes deben respetar la división del trabajo entre ellos mismos y los políticos a los que eligen. No deben retirar su confianza demasiado fácilmente entre elecciones

---

Dado que este artículo se centra en el uso del referéndum como medida de participación semidirecta en contextos democráticos, se priorizará el uso del término “referéndum” ante la alternativa “plebiscito”. En cuanto al término “iniciativa”, como se explica en la conclusión del artículo, se considera a esta como una “subcategoría” del referéndum que consiste en una votación “no controlada” que emana directamente de los ciudadanos.

<sup>6</sup> La elección por esta y no otra acepción de referéndum responde al objetivo del artículo, que es el de evaluar las posibilidades que presenta el referéndum en contextos democráticos. A este respecto, merece la pena destacar que en ningún momento trata de oscurecerse el papel de los referéndums como mecanismo legitimador también en contextos no democráticos. Al contrario, el referéndum (o plebiscito) tiene una larga historia en estos regímenes que sin duda ha contribuido al debate sobre la deseabilidad de su uso. No obstante, creemos que su uso en estos contextos no resta relevancia a la pregunta que aquí trata de responderse.

y deben comprender que, una vez han elegido a un individuo, la acción política es asunto de este y no de ellos. Esto quiere decir que deben contenerse de dar instrucciones sobre lo que tiene que hacer.” ([1943] 2003, p. 295)

El hecho de que, en 1968, la edición revisada de la *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales* eliminara su entrada sobre el referéndum no fue simplemente un hecho anecdótico. Entre 1920 y 1970, el uso de los referéndums decayó, como también lo hizo el interés que este suscitaba entre los académicos dedicados al estudio del comportamiento electoral (Bjørklund, 2009, p. 117). Qvortrup apunta al buen funcionamiento de los partidos políticos, que durante ese tiempo (al menos en las democracias occidentales de la época, a las que Qvortrup hace especial referencia) fueron suficientemente capaces de responder a las demandas de los grupos de interés a los que representaban. La demanda de referéndums, sin embargo, comenzó a ascender en el periodo de “desalineación”, cuando los partidos comenzaron a tener más dificultades (o a mostrar menos interés) para articular las demandas generadas en la periferia del sistema político (2018, p. 14). Esta dinámica, mediante la cual el sistema político ha recurrido al uso de mecanismos de democracia semidirecta para “liberarse” de presión política, se ha repetido en varias regiones y países en las últimas décadas (Altman, 2011, p. 198). No debería extrañar, por tanto, que diversos autores hayan dirigido su atención a la relación entre esta búsqueda de legitimidad en el referéndum y el surgimiento de la Nueva Política durante las últimas décadas (Bjørklund, 2009; Setälä, 2009; della Porta et al., 2017).

No obstante, como decíamos al comienzo, los referéndums han sido utilizados por motivos diversos, y desde luego no podemos achacar enteramente el reciente incremento en su uso a una fe desmedida en la democracia participativa. El referéndum ha sido en ocasiones duramente criticado por los defensores de la participación por ser, esencialmente, “el método de toma de decisión mayoritaria más extremo” (Lijphart, 2012, p. 221), así como por su riesgo de simplificar una decisión compleja en una respuesta binaria y de dinamitar la posibilidad de consenso. De igual manera, aunque inicialmente los referéndums fueron justificados como una capa más en el sistema de *checks and balances*, que impediría a las élites sacar provecho de su poder, muchos han criticado que el referéndum ofrece “la esperanza espuria de la ‘elección popular’, [cuando] en realidad son herramientas excelentes para que el Gobierno y los grupos de presión más influyentes adquieran legitimidad para una política determinada o una institución” (Hirst, 1988, p. 209). La influencia de las elites en las diferentes etapas de un referéndum es en efecto un factor a tener en cuenta al analizar su resultado; algo que, de hecho, ha recibido poca atención académica, sobre todo en comparación con la capacidad de los votantes de tomar decisiones competentes (y sus efectos) (Lupia y Johnston, 2001, p. 203).

Aun cuando muchos de estos argumentos puedan parecer meras simplificaciones (pues el estudio del uso del referéndum en combinación con otros métodos de participación y control<sup>7</sup> abre la puerta aún más a la experimentación con este mecanismo), conviene tenerlos en cuenta a la hora de examinar los éxitos y fracasos del reciente “giro participativo”, así como para recordar que la mera inclusión de un mecanismo como el referéndum (como ocurre con otras formas de participación) no garantiza que la decisión tomada vaya a favorecer el beneficio colectivo. La expansión de la participación puede ser una fuente de renovación democrática, solidaridad y mejores decisiones, pero tomada de manera aislada, no tiene ningún contenido inherente (McQuarrie, 2013, p. 170). No obstante, no debemos olvidar que, fundamentalmente, “los referéndums desafían las asunciones básicas del

<sup>7</sup> Por ejemplo, Lijphart destaca el carácter antimayoritario que el referéndum adquiere al ser utilizado como requisito para la enmienda constitucional (p. 221). Así mismo, más abajo hablaremos de la iniciativa popular como aplicación de los principios de la democracia participativa al uso del referéndum.

sistema probado y comprobado de la democracia representativa”, pues este devuelve al pueblo el poder de decisión anteriormente otorgado a los representantes electos (Qvortrup, 2018, p. 3). Es precisamente este potencial el que debemos tener en cuenta al reconsiderar su posible contribución a la democracia contemporánea.

### 3. La historia de la democracia como una serie de “desafíos”

Prácticamente cualquier teoría normativa de la democracia hace referencia, de una u otra manera, al elemento básico de la soberanía popular: incluso para aquellos que miraban a los votantes con escepticismo, lo que el término “democracia” significa es “que el pueblo posee el poder y gobierna con él” (Dunn, 2005, p. 51). Si uno indaga más en las distintas interpretaciones de la palabra, sin embargo, pronto observará que el consenso llega hasta ahí. Robert Dahl lo expresaba nítidamente en su libro *La democracia* (1998):

“Los veinticinco siglos durante los cuales la democracia ha sido discutida, debatida, apoyada, atacada, ignorada, establecida, practicada, destruida y, en ocasiones, restaurada, no parecen haber producido un entendimiento sobre algunas de las cuestiones más fundamentales sobre la democracia” (p. 3).

La democracia, dice Dahl, “ha significado diferentes cosas para personas diferentes en épocas y lugares distintos” (p. 3), lo que, para muchos, como el poeta T. S. Eliot, ha producido una pérdida de significado “al significar [la democracia] demasiadas cosas” (Eliot, 1940, pp. 11-12). Para el teórico político John Dunn, sin embargo, el problema no es tanto la diversidad de significados asociados a la palabra “democracia”, sino que, aunque su significado original se conserve “como idea política”, olvidamos que en origen la palabra democracia estaba destinada a describir una forma de gobierno concreta. La historia de la democracia, dice Dunn, es la historia de una palabra que ha conseguido establecerse como “fuente y encarnación del poder político en sí mismo” (2005, p. 17) y prácticamente hacerse con el monopolio de la descripción de un gobierno legítimo (*ibid.*, p. 187).

En su libro *Setting the People Free* (2005), Dunn recuerda que el nombre griego *demokratia* no estaba asociado a ningún fundamento de legitimidad; ni siquiera describía un régimen “definido por sus buenas intenciones o su misión noble” (p. 15). Su propósito era, simplemente, describir el sistema asambleario de la antigua Atenas, en el que todo ciudadano (a grandes rasgos, hombres adultos no extranjeros) debía poseer la misma oportunidad de participar en el gobierno de la ciudad (Ehrenberg, 1950, p. 515). La palabra conservó este significado incluso tras los casi dos mil años en los que la democracia prácticamente desapareció como forma de gobierno, superada, tanto a nivel práctico como teórico, por sistemas monárquicos o aristocráticos (Bobbio, 1989, pp. 145-146). No fue hasta las Revoluciones americana y francesa (y aún entonces, con notable dificultad) cuando la palabra *demokratia* comenzó a extenderse, no solo para referirse a un sistema de gobierno, sino también como nombre común (“demócrata”), adjetivo (“democrático”) o verbo (“democratizar”) (Dunn, 2005, pp. 14-17). Desde entonces, cuenta Dunn, la democracia, entendida ya no solo como una forma de gobierno sino también como un valor político, adquirió un momento político que ha durado hasta nuestros días. A raíz de esta expansión, su significado cambió: desde finales del siglo dieciocho, la democracia era entendida como “el derecho de la ciudadanía a participar en la determinación de la voluntad colectiva a través de la mediación de representantes electos” (Held, 2006, p. 94).

Ciertamente, resulta paradójico que la forma de gobierno que más rápidamente asociemos hoy en día a la palabra “democracia” fuese concebida en sus orígenes en oposición a esta (en su acepción de *democracia directa*), considerada inapropiada para el tamaño de las repúblicas modernas surgidas de las revoluciones

de final del siglo XVIII<sup>8</sup> (Manin, 2006, p. 4). Pero la expansión global sin precedentes del entramado institucional de la democracia representativa en el último siglo resulta incontestable (Dahl, 1998, p.1), lo que ha tenido sus efectos en el tratamiento que esta recibía de la academia. Durante gran parte del último siglo, el principio de representación ha sido el punto de partida de la gran mayoría de definiciones de la democracia en la ciencia política, en las cuales se establecía, como requisito mínimo, la existencia de elecciones libres, competitivas y periódicas. La especial atención otorgada a las elecciones no ha sido casual, sino que responde a la tendencia de gran parte de la ciencia política de buscar una definición consensuada y “minimalista” de la democracia que permitiese una operacionalización empírica de la misma (della Porta, 2013, p. 2).

Pero el hecho de poder clasificar a un país como “democrático” según una serie de requisitos más o menos concretos, no quiere decir que este se corresponda precisamente con el ideal normativo de gobierno popular. La idea que nos quiere trasladar Dunn al relatar la metamorfosis que ha sufrido la palabra queda aquí bien resumida:

“la democracia como forma de gobierno y la *democratización* como proceso social, cultural, económico y político tienen ritmos muy diferentes. La democratización es abierta, indeterminada y exploratoria. Surge de, y responde a, una concepción de la democracia como valor político, una manera por la cual aquello que tenga una importancia profunda para un conjunto de seres humanos debe ser decidido. La democracia como forma de gobierno es en cambio menos abierta, considerablemente más determinada y mucho menos audaz en sus exploraciones (Dunn, 2005, p. 179).

Entender la democracia como un proceso y no simplemente como una forma de gobierno particular presenta ciertas ventajas analíticas. Para Donatella della Porta, cuyo libro *Can democracy be saved?* pretende abordar algunos de los principales debates de la teoría de la democracia desde la perspectiva de la teoría de los movimientos sociales, la excesiva atención que la ciencia política ha dado a las instituciones representativas ha generado una visión parcial del funcionamiento real de las democracias actuales (2013, p. 2). La “concepción liberal de la democracia”, que para della Porta se define por su confianza en la representación y en el voto de la mayoría (en oposición a otras concepciones, que priorizan la participación y la deliberación), “no refleja suficientemente el verdadero funcionamiento de la democracia en ningún periodo de su existencia” (2013, p. 8). Al contrario, a pesar de su dominio, esta no puede entenderse sin el desafío propuesto por otras concepciones que, sin embargo, sí que valoran sus elementos normativos participativos y deliberativos (*ibid.*, p. 6). Para della Porta (así como para otros autores a los que esta hace referencia, como Pierre Rosanvallon) la historia de la democracia es una serie de “enfrentamientos” entre distintas concepciones de esta. Ambos nos invitan, al igual que Dunn, a reexaminar el significado actual de la palabra “democracia”, cargado históricamente con el elemento de la responsabilidad electoral, y a mirar hacia otras concepciones en las que los votantes se relacionen con el sistema de otra manera.

<sup>8</sup> Quien esté interesado en la evolución de la palabra “democracia”, así como en las diferentes representaciones del principio de “soberanía popular” a lo largo de la historia, puede encontrar varias recopilaciones entre las fuentes aquí citadas. Dunn (2005), Manin (2006) o Held (2006) presentan versiones detalladas de este proceso, a pesar de sus notables diferencias. Por su parte, Keane (2009) trata de romper con muchos de los mitos alimentados por una visión particularmente occidental y eurocéntrica de la democracia y “reescribe” su historia desde ejemplos encontrados 2.000 años antes de las primeras asambleas atenienses.

#### 4. La potencialidad del referéndum

El referéndum “no es un fenómeno autónomo e independiente, [sino que] generalmente presupone una interacción con los mecanismos y procesos del sistema político en el cual opera” (Uleri, 1996, p. 2). Como mero mecanismo de toma de decisiones, no parece empíricamente plausible que el referéndum vaya a sustituir el sistema representativo electoral (*ibid.*, p. 17). Su uso más o menos extendido, por otro lado, tampoco ha supuesto el caos que algunos parecían presagiar (Qvortrup, 2015). El hecho de que en los últimos años los resultados de algunos de los referéndums más importantes hayan causado un revuelo mediático mayor no quiere decir que sea el propio mecanismo de votación el que haya condicionado su desenlace. Como ocurre con la elección de representantes<sup>9</sup>, factores como la influencia de los partidos políticos y de otros grupos influyentes, el nivel de participación, la presión mediática o el marco legal existente influyen en que el resultado se decante de un lado o de otro. Por supuesto, la influencia de esos factores puede seguir unos patrones más o menos definidos, y por ello es necesario que la ciencia política siga estudiando comparativamente sus efectos en los resultados de votaciones populares concretas, pero no debemos olvidar que, de manera aislada, el referéndum es tan solo un mecanismo para resolver conflictos.

Ello no quiere decir que no podamos extraer determinadas conclusiones de su posible contribución como “desafío” al sistema de representación y como elemento “exploratorio” de la democratización. Como hemos visto, el ideal democrático de “gobierno del pueblo” ha tenido diferentes representaciones a lo largo de la historia. Originalmente asociado a un modo de participación directa y asamblearia —y aun así, con evidentes limitaciones en la práctica desde sus primeras manifestaciones (Ehrenberg, 1950, p. 515)—, el desarrollo de las instituciones representativas en los últimos dos siglos ha difuminado la definición del término “democracia” hasta hacer olvidar que esta era tan solo una manera concreta de denominar a una particular forma de gobierno. Las subsiguientes definiciones “minimalistas” de la democracia han ido limitando, al menos en un sentido normativo, la capacidad de los ciudadanos de participar activamente en la toma de decisiones públicas, lo que a su vez ha dificultado el análisis del referéndum como método efectivo de participación en el proceso de democratización.

Para muchos autores, el referéndum es ya un salvoconducto “institucionalizado” y “esporádico” al alcance de las élites de los partidos políticos, con el objetivo de acudir a los votantes en búsqueda de legitimidad (o, en el peor de los casos, de depuración de responsabilidad). Esta visión, según la cual el referéndum formaría parte intrínseca de una “democracia funcional”, tiene la desventaja de subestimar el potencial (o el peligro) que presenta este mecanismo, en cualquiera de sus formas, para desarrollar una concepción de la democracia que se aleje de la dicotomía *representación-asamblea*. Della Porta (2013) resalta, a través del estudio de estas concepciones alternativas, la importancia que los circuitos no-electorales han tenido en el correcto funcionamiento del Estado democrático (p. 186). Tratados durante décadas como meros “correctores” de la concepción liberal de la democracia, el debilitamiento (a diferentes velocidades en diferentes partes del mundo) de los tres pilares fundamentales de esta ha propulsado la confianza en otro tipo de participación: la quiebra del dominio de los partidos políticos como “agregadores” de demandas colectivas (lo cual, como ya hemos visto, afectó al aumento en el uso del referéndum en la década de 1970), ha coincidido progresivamente con la pérdida de relevancia del Estado nación como principal delimitador del *demos*, así como con la evolución regresiva del consenso social derivado del Estado del Bienestar (pp. 23-24). En esta

<sup>9</sup> Qvortrup apunta, acertadamente, que muchas de las críticas dirigidas a los referéndums podrían ir destinadas también a las elecciones (2018, p. 5).



coyuntura (quién sabe si histórica), el reto ahora, afirma della Porta, es “convertir los desafíos en oportunidades”. ¿Puede una institución como el referéndum, cuya historia está plagada de ejemplos contradictorios, presentar este tipo de oportunidad?

Aunque no ha sido el objetivo de este artículo clasificar las distintas formas que un referéndum puede tomar (cada autor utiliza un criterio determinado), merece la pena destacar la que quizás es la clasificación más básica: ¿quién inicia el referéndum? Aunque de nuevo existen diferencias entre autores (Smith, 1975, p. 295; Uleri, 1996, p. 8; Setälä, 2009, p. 4), la mayoría ha distinguido entre votaciones populares “controladas”<sup>10</sup>, que surgen de los órganos del Estado, y votaciones “no controladas”, que emanan directamente de los ciudadanos. Esta división generalmente ha otorgado a las segundas el calificativo de “iniciativas”, con el objeto de distinguirlas, al menos parcialmente, como una subcategoría especialmente importante del fenómeno del referéndum (Butler y Ranney, 1978a, p. 5). No se debe subestimar el potencial por explorar de los referéndums controlados. Su combinación con otras concepciones democráticas, como la democracia deliberativa, ha recibido mayor atención en los últimos años (Qvortrup, 2015, p. 42), siendo hoy indispensable garantizar algún nivel de deliberación ciudadana en los pasos previos a cualquier tipo de referéndum. Pero la iniciativa, al otorgar a un conjunto de ciudadanos no solo la oportunidad de votar, sino también de decidir qué asuntos se proponen a votación, presenta una oportunidad democrática más sustancial que el referéndum propuesto por un agente institucional (Dunn, 2005, p. 177).

Aunque su existencia tiene un largo recorrido en algunos países determinados, no todos cuentan con una legislación que facilite la organización de iniciativas. La edición de 1978 del libro de Butler y Ranney ya trataba como “mundos aparte” los casos de Suiza, California y algunos otros estados americanos debido a la convivencia simultánea del referéndum y de la iniciativa (1978c, p. 221). Así mismo, Bjørklund (2009) destacaba que el aumento en el uso de referéndums en los setenta provenía principalmente de iniciativas llevadas a cabo por los votantes (p. 132). En los últimos años, hemos asistido a una explosión en la implementación de mecanismos de iniciativa popular a nivel municipal en todo el mundo, y particularmente en España, un fenómeno facilitado parcialmente por las posibilidades que las tecnologías digitales ofrecen para la creación y expansión de este tipo de propuestas. Aunque aún es pronto para evaluar sus resultados (y, en cualquier caso, ello excedería los límites de este artículo), las iniciativas presentan oportunidades interesantes de estudio, pues no solo combinan concepciones distintas de la democracia en sus dimensiones participativa y deliberativa, sino que además incorporan el uso de nuevas tecnologías de código abierto, que cuentan a su vez con dinámicas particulares por explorar. Aunque estas puedan (y deban) estar sujetas a las mismas críticas a las que se ven sujetos los referéndums “controlados”, y requieran quizás de una labor de monitoreo y supervisión mayor, como afirma Theo Schiller (2009), “los impactos estructurales y a largo plazo provienen de referéndums habituales iniciados por los ciudadanos, y en muy pocos casos, de referéndums obligatorios” (p. 218). Aunque en sociedades poco acostumbradas al uso de mecanismos participativos y deliberativos su implementación pueda ser lenta, el uso de iniciativas que desafíen la lógica de la representatividad presenta sin duda una oportunidad que merece toda nuestra atención.

---

<sup>10</sup> Existen divergencias sobre si estas incluyen los referéndums requeridos por mandato constitucional, aunque dado que en este caso el referéndum no está promovido por un “agente” particular, su inclusión no es del todo necesaria para responder la pregunta de “quién inicia el referéndum”.

## Bibliografía

- ALTMAN, D. (2011), *Direct democracy worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BJØRKLUND, T. (2009), "The surge of referendums and the New Politics approach". En: SETÅLÅ, M. y SCHILLER, T. (eds.), *Referendums and Representative Democracy Responsiveness, accountability and deliberation*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 117- 136.
- BOBBIO, N. (1989), *Democracy and dictatorship: The nature and limits of state power*, University of Minnesota Press, Chicago.
- BUTLER, D. y RANNEY, A. (1978a), "1. Practice". En: BUTLER, D. y RANNEY, A. (eds.), *Referendums: a comparative study of practice and theory*, Washington, DC, American Enterprise Institute, pp. 3-22.
- BUTLER, D. y RANNEY, A. (1978b), "11. Summing up". En: BUTLER, D. y RANNEY, A. (eds.), *Referendums: a comparative study of practice and theory*, Washington, DC, American Enterprise Institute, pp. 221-226.
- BUTLER, D. y RANNEY, A. (1978b), "2. Theory". En: BUTLER, D. y RANNEY, A. (eds.), *Referendums: a comparative study of practice and theory*, Washington, DC, American Enterprise Institute, pp. 23-38.
- BUTLER, D. y RANNEY, A. (1994a), "Practice". En BUTLER, D. y RANNEY, A. (eds.), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, Washington DC, American Enterprise Institute, pp. 1-10.
- BUTLER, D. y RANNEY, A. (1994b), "Conclusion". En BUTLER, D. y RANNEY, A. (eds.), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, Washington DC, American Enterprise Institute, pp. 258-264.
- CROUCH, C. (2004), *Post-democracy*, Polity, Cambridge.
- DAHL, R. A. (1998), *On Democracy*, Yale University Press, New Haven y Londres.
- DELLA PORTA, D. (2013), *Can Democracy be Saved?*, Polity, Cambridge.
- DELLA PORTA, D., O'CONNOR, F., PORTOS, M. y SUBIRATS RIBAS, A. (2017), *Social Movements and Referendums from Below: direct democracy in the neoliberal crisis*, Policy Press, Bristol.
- DUNN, J. (2005), *Setting the people free: the story of democracy*, Atlantic, Londres.
- EHRENBERG, V. (1950), "Origins of democracy", *Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte*, vol. 1, núm 4, pp. 515-548.
- ELIOT, T.S. (1940), *The Idea of a Christian Society.*, Harcourt Brace, Nueva York.
- HELD, D. (2006), *Models of Democracy*, Polity, Cambridge.
- HIRST, P. (1988), "Representative Democracy and Its Limits", *The Political Quarterly*, vol. 59, núm. 2, pp. 199-213.
- KEANE, J. (2009), *The Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, Londres.
- LIJPHART, A. (1984), *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, New Haven y Londres.
- LIJPHART, A. (2012), *Patters of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2ª ed.), Yale University Press, New Haven y Londres.
- LUPIA, A. y JOHNSTON, R. (2001), "Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums". En: MENDELSON, M. y PARKIN, A., *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Basingstoke y Nueva York, Palgrave, pp. 169-190.
- MANIN, B. (2006), *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid.
- MCQUARRIE, M. (2013), "No Contest: Participatory Technologies and the Transformation of Urban Authority", *Public Culture*, vol. 25, núm 1, pp. 143-175.
- MOUFFE, C. (1992), "Democratic citizenship and the political community". En: MIAMI THEORY COLLECTIVE (eds.), *Community at Loose Ends*, Minneapolis, University of Minnesota Press, pp. 70-82.

- QVORTRUP, M. (2015), "Power to the People! But How? The Different Uses of Referendums Around the World", *Political Studies Review*, vol. 13, pp. 37-45.
- QVORTRUP, M. (2017), "Direct Democracy and Referendums". En: HERRON, E. S., PEKKANEN, R. J. Y SHUGART, M. S. (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*. Disponible en: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780190258658.001.001/oxfordhb-9780190258658-e-3> [última fecha de consulta: 11/03/2018]
- QVORTRUP, M. (2018), "Introduction: Theory, Practice and History". En: QVORTRUP, M. (ed.), *Referendums Around the World: With a Foreword by Sir David Butler*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- SCHILLER, T. (2009), "Conclusions". En: SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (eds.), *Referendums and Representative Democracy Responsiveness, accountability and deliberation*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 207-219.
- SCHUMPETER, J. ([1943] 2003), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, Londres y Nueva York.
- SETÄLÄ, M. (2009), "Introduction". En: SETÄLÄ, M. y SCHILLER, T. (eds.), *Referendums and Representative Democracy Responsiveness, accountability and deliberation*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 1- 14.
- SMITH, G. (1975), "The referendum and political change", *Government and Opposition*, vol. 10, núm. 3, pp. 294-305.
- ULERI, P. V. (1996), "Introduction". En: GALLAGHER, M. y ULERI, P. V. (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Londres, Macmillan Press Ltd., pp. 1-19.
- VAN REYBROUCK, D. (2017), *Contra las elecciones: cómo salvar la democracia*, Taurus, Barcelona.