

El auge de los referendos: un reto en términos de comunicación democrática

The rise of referendums: a challenge in terms of democratic communication

Rubén R. García Clarck*
Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)
Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales,
García Diego 168, Col. Doctores, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06720,
Ciudad de México, México

ruben.garcia@uacm.edu.mx
<https://orcid.org/0009-0000-8297-1473>

Editor: Rogelio del Prado Flores
Editor Invitado: Alberto Ruiz-Méndez

<https://doi.org/10.36105/stx.2024n13.06>

Fecha de recepción: 27 de enero 2024

Fecha de aceptación: 12 de mayo 2024

RESUMEN

Se parte del hecho notorio del incremento en la realización de referendos a nivel mundial. Dado que el auge de los referendos ha sido observado como un riesgo para la democracia representativa, se aborda el debate sobre este concepto en comparación con los de democracia directa, participativa y referendaria. Adicionalmente, se exponen las desventajas de esta última modalidad de la democracia frente a la representativa, así como los planteamientos de algunos reportes internacionales sobre la desinformación y polarización que han venido acompañando la realización de referendos. Por último, se propone como una de las alternativas a esta problemática, un amplio ejercicio de comunicación democrática previo a la celebración de los referendos.

Palabras clave: referendo, democracia directa, democracia representativa, comunicación democrática.

* Profesor investigador en el Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, UACM. Maestro en Filosofía, UNAM. Autor del libro *Dilemas de la democracia en México*, (Instituto Electoral de Querétaro, 2002).

ABSTRACT

It is based on the notorious fact of the increase in the holding of referendums worldwide. Given that the rise of referendums has been observed as a risk for representative democracy, the debate on this concept is addressed in comparison with those of direct, participatory and referendum democracy. Additionally, the disadvantages of this last modality of democracy compared to representative democracy are exposed, as well as the approaches of some international reports on the misinformation and polarization that have accompanied the holding of referendums. Finally, a broad democratic communication exercise prior to the holding of the referendums is proposed as one of the alternatives to this problem.

Keywords: referendum, direct democracy, representative democracy, democratic communication.

INTRODUCCIÓN

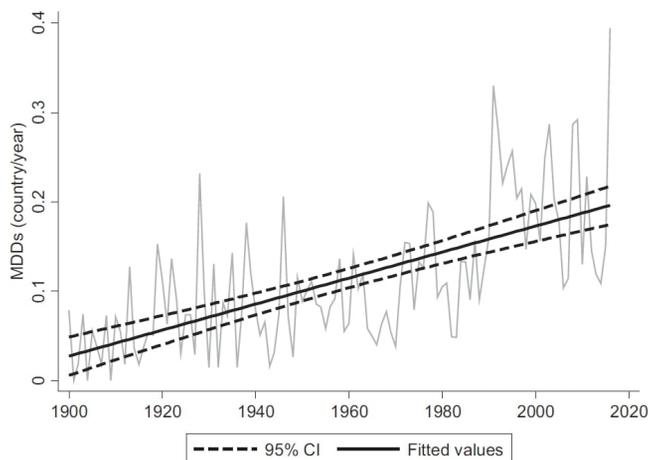
Durante los últimos diez años, ha llamado la atención de las agencias de información internacional la celebración de referendos¹ en países como: Reino Unido, para la independencia de Escocia (2014) y la salida británica de la Unión Europea (Brexit, 2016); Grecia, sobre las condiciones de pago de deuda que le impuso Europa y el Fondo Monetario Internacional al estado griego (Oxi, 2015); Bolivia, con respecto a la reelección del entonces presidente Evo Morales (2016); Turquía, Perú e Italia, para validar reformas constitucionales (2017, 2018 y 2020, respectivamente); Irlanda, sobre la legalización del aborto (2018); así como Rumania, en materias de amnistía y del poder judicial (2019). También cabe mencionar los referendos independentistas de Bougainville (2019) y Nueva Caledonia (2020). En esta misma línea temática, tuvo una gran cobertura en medios internacionales la consulta a la ciudadanía catalana sobre la independencia de Cataluña (2014), a pesar de que el ejercicio fue considerado ilegal por el estado español.

En una perspectiva temporal más amplia, como se muestra en la Figura 1, se puede documentar que de 1900 a 2019, la utilización de mecanismos de democracia directa se ha venido incrementando a nivel mundial. Así lo acredita David Altman en su investigación sobre el

1 De acuerdo con el Diccionario panhispánico de dudas (2005), de la Real Academia Española, debe preferirse el uso de la palabra “referendo” y de su plural “referendos” sobre los términos de “referéndum” o “referéndums”, ya que las primeras son formas hispanizadas y las segundas son variantes etimológicas latinas (Véase: <https://www.rae.es/dpd/referendo>).

tema. Altman ha publicado un registro, país por país, de tales ejercicios, durante el lapso indicado. A partir de una tendencia ascendente, claramente observable, Altman destaca el siguiente dato: el número de países que han realizado referendos desde 1900 hasta 2019 se ha cuadruplicado (Altman, 2019, p. 58).

FIGURA 1. USO DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA DESDE 1900 (POR PAÍS-AÑO)



FUENTE: ALTMAN, D. (2019), *CITIZENSHIP AND CONTEMPORARY DIRECT DEMOCRACY*, 59. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.

En paralelo con este auge de los referendos, se ha venido observando una crisis de la democracia, que tiene dentro de sus notas características la desinformación y la polarización políticas. En este sentido, Adam Pzeworski observa la irrupción a nivel global de un populismo delegativo, que ha traído consigo una autocratización democrática, es decir, una deconsolidación de la democracia. El reto que impone este populismo delegativo es que entraña el peligro de que la mayoría que apoya al gobierno que logra y brinda lo que la mayoría quiere, pero subvierte las instituciones democráticas (Pzeworski, 2022, p. 17).

Informes recientes sobre la situación de la democracia a nivel global, uno de ellos a cargo del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y otro elaborado por el Instituto V-Dem de la Universidad de Gotemburgo, vienen a confirmar empíricamente la crisis de la que habla Pzeworski. El hallazgo más preocupante, tanto del informe de IDEA como del reporte de la Universidad de Gotemburgo, es el avance del autoritarismo en el mundo. Ambos informes coinciden en señalar el incremento del número de países en proceso de autocratización o, si se quiere, de disminución o estancamiento de los atributos de un régimen democrático promedio.

Cabe destacar que ambos informes encuentran asociada la polarización con la desinformación. De acuerdo con IDEA Internacional, en el continente americano se observan crecientes amenazas a la democracia, que: "...incluyen la polarización tóxica, la desinformación y las noticias falsas, las leyes restrictivas y las prohibiciones de derechos" (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2023, p. 31). Por su parte, el informe de la Universidad de Gotemburgo menciona lo siguiente: "La desinformación y los niveles tóxicos de polarización son tendencias mundiales que refuerzan y empeoran la autocratización" (Instituto V-Dem, 2023, p. 28). Frente a tales tendencias, se plantea la alternativa de privilegiar estrategias como el diálogo y la educación cívica, con el objetivo de reducir la polarización política y aumentar la resistencia de los ciudadanos al cúmulo de desinformación.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema de investigación que sugieren los fenómenos antes expuestos es la posible existencia de una relación causal entre el incremento en el uso de los mecanismos de la democracia directa y la creciente polarización política en las sociedades democráticas del mundo actual.

El propósito del presente artículo con relación a este problema es la exploración teórica y empírica del vínculo entre el modelo de la democracia directa y la división en dos bloques dictómicos de las opiniones y decisiones político-electorales de la ciudadanía.

La pregunta de investigación que se propone es la siguiente: ¿los mecanismos para la toma de decisiones que emplea la democracia directa tienen un mayor efecto polarizante que los procedimientos deliberativos de la democracia representativa?

Para dar una respuesta tentativa a tal pregunta de investigación se tomarán en cuenta tanto la comparación de los modelos de democracia directa y representativa, así como los datos empíricos contenidos en los informes arriba referidos y en otras fuentes de información. Por lo anterior, se considera viable la investigación propuesta. A su vez, con los resultados de la misma se pretende contribuir en la actualización de los estudios comparados de ambos modelos, publicados en nuestra lengua, los cuales no cuentan con el análisis e interpretación de datos sobre los procesos referendarios ocurridos durante el transcurso del presente siglo.

El contexto específico en el que se plantea el problema del vínculo entre el auge de los ejercicios de la democracia directa y el incremento de la polarización política a nivel global, de acuerdo con las observaciones de Przeworski (2022), con relación a la crisis actual por la que atraviesa la democracia a nivel planetario.

METODOLOGÍA

El problema de investigación, así planteado, requiere de una metodología de carácter *comparativo* con alcance *descriptivo*. En este sentido, la exploración de esta problemática se aborda, en primer lugar, en el plano teórico, en el marco del estudio de los modelos de democracia, mediante la comparación entre la democracia directa y la democracia representativa, en cuanto a sus mecanismos de aplicación y efectos en el procesamiento de la participación ciudadana.

Cabe explicitar que por modelo de democracia se entiende, de acuerdo con Held, “la construcción teórica diseñada para revelar y explicar los fenómenos clave de una forma democrática y la estructura o relaciones que le subyacen” (Held, 2001, p. 21).

El estudio comparado de tales modelos implica la evaluación de las ventajas y desventajas de un modelo frente a otro u otros, por cuanto a su mayor o menor capacidad para integrar la voluntad política de la ciudadanía. En el marco de tal evaluación, como lo plantea Held, “debemos prestar atención a la naturaleza y coherencia de sus pretensiones teóricas, a la pertinencia de las afirmaciones empíricas y al carácter práctico de sus prescripciones” (Held, 2001, p. 23).

OBJETIVOS Y HALLAZGOS

En congruencia con lo antes expuesto, se proponen los siguientes objetivos de investigación:

- Definir comparativamente, desde la perspectiva de la comunicación democrática, los conceptos de *democracia directa* y *democracia representativa*, así como los de *democracia refrendaria* y *democracia participativa*;
- Identificar y analizar las principales desventajas de la democracia refrendaria frente a la representativa, desde el parámetro de la deliberación democrática;
- Explorar la problemática propuesta a nivel global y en casos específicos, así como plantear algunas medidas correctivas al respecto.

A lo largo del presente artículo, se expondrán los siguientes hallazgos: a) El debate sobre los pros y contras de la democracia directa en comparación con la representativa, presenta un renovado interés a la luz del auge de los referendos y de la crisis de la democracia que se han reportado en años recientes; b) La comparación teórica entre ambos modelos, con apoyo en información empírica, revela que la democracia directa produce polarización política, asociada a campañas de desinformación, y que una posible manera de contrarrestar tales fenómenos estriba en acompañar los ejercicios referendarios con información amplia y plural sobre las opciones que se propongan al electorado y sobre las posibles consecuencias de cada alternativa.

MARCO CONCEPTUAL Y ESTADO DE LA CUESTIÓN EN TORNO A ALGUNOS MODELOS DE DEMOCRACIA

De acuerdo con Norberto Bobbio, “se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados” (Bobbio, 1986, p. 9). Las principales reglas de la democracia son la prevalencia de la voluntad de la mayoría y el respeto a los derechos de la minoría. Por cuanto, a la participación de los interesados, ésta puede ser directa o indirecta. Como lo plantea Bobbio en el mismo lugar: bajo el régimen democrático los individuos tienen la prerrogativa de participación, ya sea directa o indirecta, en la toma de decisiones colectivas. Cabe señalar que estas dos modalidades de participación democrática aparecieron en épocas históricas distintas. La modalidad de la democracia directa tuvo su origen en la antigua ciudad-Estado de Atenas, mientras que la modalidad de la democracia representativa es propia de las sociedades modernas. En la perspectiva histórica de Bobbio, la “democracia de los antiguos” corresponde a la directa, mientras que la “democracia de los modernos” corresponde a la representativa.

Giovanni Sartori expone con mayor amplitud la diferencia entre la democracia antigua y la moderna:

Hay una profunda diferencia entre la democracia tal y como la entendían los antiguos y la democracia de los modernos. En ambas el principio de legitimidad es el mismo, pero todo lo demás es distinto. La primera es un ejercicio propiamente dicho, y en este sentido ‘directo’ del poder, mientras que la segunda es un sistema de ‘control’ y de limitación del poder. La primera no prevé representación, mientras que la segunda se basa en la transmisión representativa del poder (Sartori, 2011, p. 57).

El ejercicio directo del poder estaba limitado a poblaciones reducidas en número de habitantes, cuyos ciudadanos se pudieran reunir en la plaza pública para deliberar y tomar decisiones colectivas, como ocurría en la ciudad-Estado o *polis* ateniense. También se requería cierta homogeneidad económica, social y cultural entre los ciudadanos que participaban en las asambleas, consejos o jurados.

Ciertamente este modelo de democracia directa no funcionaría para tomar decisiones políticas en las sociedades modernas, organizadas en estados nacionales densamente poblados y con una gran heterogeneidad económica, social y cultural. Si bien la democracia directa que funcionó en la antigua Atenas, bajo el formato de la asamblea popular, no se puede practicar en sociedades complejas como las modernas, para la toma de decisiones políticas a nivel nacional, ello no significa que no puedan realizarse asambleas democráticas hoy en día, en distintos

ámbitos de la vida social (sindicatos, cooperativas, universidades, asociaciones vecinales o de padres de familia, clubes, etcétera), así como en localidades o comunidades pequeñas, con un número reducido de pobladores, que se puedan reunir, deliberar y tomar decisiones colectivas, bajo el modelo de la democracia directa.

A esta posibilidad de democracia directa en el mundo contemporáneo la ha denominado David Held como “democracia participativa”, y la ha clasificado como el Modelo VIII de Democracia. Las otras tres variantes contemporáneas de democracia, según la tipología de Held, son: elitista competitiva (V), pluralismo (VI) y legal (VII). Una característica fundamental del octavo modelo o democracia participativa es, como su nombre lo sugiere, la “participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local” (Held, 2001, p. 315).

Si bien es cierto que David Held denomina a la democracia directa de la era contemporánea como “participativa”, ello no implica que el propio Held desconozca la importancia de la participación ciudadana en los modelos elitista competitivo y pluralista. Como representante destacado del primero de estos dos últimos modelos de democracia, se debe considerar a Joseph A. Schumpeter, para quien el método democrático es aquel “sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1996, p. 343). La aplicación de este método, para Schumpeter, mantiene vigentes tanto la libertad individual de cada ciudadano como la prevalencia de la voluntad mayoritaria del pueblo. En palabras de Schumpeter: “El principio de la democracia significa entonces simplemente que las riendas del gobierno deben ser entregadas a los individuos o equipos que disponen de un apoyo electoral más poderoso que los demás que entran en la competencia. Y esto, a su vez, parece asegurar la permanencia del sistema de mayorías dentro de la lógica del método democrático” (Schumpeter, 1996, p. 348).

Por cuanto al sexto modelo, cabe mencionar la aportación de Robert A. Dahl, quien ha planteado que la democracia ha evolucionado de la condición de oligarquía competitiva a poliarquía. Esta última se caracteriza por ser una forma de régimen en la que hay libertades políticas, debate público y participación, tanto para oponerse al gobierno como para formar organizaciones políticas diversas. De esta manera, la “participación abierta y la competencia política combinadas originan un cambio en la composición política de los dirigentes” (Dahl, 2009, p. 29). En la medida de que el sistema se hace más competitivo y, por ende, más representativo, los partidos políticos buscan el apoyo de los ciudadanos participantes en la vida política, dentro de un escenario de pluralismo democrático.

De acuerdo con Carol Pateman, la palabra “participación” se incorporó en el vocabulario político a fines de los años sesenta, al calor del movimiento estudiantil de aquellos años y de

otros movimientos sociales. Al respecto, Pateman considera que la popularidad del concepto provee una buena razón para ponerle atención, pero la reciente irrupción de demandas por una mayor participación eleva la cuestión a una posición central de la teoría política; dando un lugar a la “participación” en una moderna y viable teoría de la democracia (Pateman, 1970, p. 1).

El interés por la democracia participativa resurgió, en la década de los años noventa en países del sur del planeta, como Brasil, Colombia, India, Mozambique y Portugal, dando lugar a experiencias que han venido recuperando Boaventura de Souza Santos, Leonardo Avritzer y otras personas interesadas en el tema, en el marco del Foro Social Mundial y del proyecto *Reinventar la emancipación social: para nuevos manifiestos*. Santos y Avritzer han hecho investigación sobre el presupuesto participativo en el Brasil posautoritario, particularmente en la ciudad de Porto Alegre. De acuerdo con Santos y Avritzer, la figura del presupuesto participativo presenta tres características principales:

- 1) participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún estatus especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias;
- 2) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y
- 3) colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilidad de las decisiones y reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetando también los límites financieros (Santos y Avritzer 2004, pp. 59-60).

En una línea de investigación semejante a la propuesta por Boaventura de Souza Santos, se encuentra el proyecto democrático-participativo en Latinoamérica, que han venido impulsando Evelina Dagnino, desde Brasil, Alberto J. Olvera, desde México y Aldo Panfichi, desde Perú, en lo que va del presente siglo. Una de las motivaciones centrales del este proyecto es el proceso de “profundización e innovación democráticas, ampliación del campo de la política y construcción de ciudadanía” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2008, p. 33). Estas experiencias responden a un proyecto innovador que busca ampliar el ejercicio de los derechos ciudadanos, en mayores espacios públicos de decisión, así como una participación ciudadana más diversa e incluyente (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2008).

El modelo de democracia participativa impulsado en los años sesenta también puede considerarse una subespecie de la democracia representativa, ya que admite, en su ambigüedad conceptual, la posibilidad de participar en la elección de representantes, aunque sea poco

valorada la participación indirecta en las decisiones de gobierno, por no ser esta última suficientemente activa para las exigencias de la postura participacionista.

De hecho, en la versión de la democracia participativa que proponen Boaventura de Souza Santos y Leonardo Avritzer, se admite la “combinación de democracia directa y representativa” (Santos, 2004, p. 59), lo cual nos devuelve a la definición de democracia de Bobbio, como *participación directa o indirecta de las personas en las decisiones colectivas*.

En resumidas cuentas, la diferencia entre democracia directa y representativa, establecida a partir del tipo de participación (directa o indirecta), prevalece sobre la distinción entre democracia representativa y participativa, establecida con base en el grado de participación. Dicho de otra manera, a partir de las premisas de que la noción de participación forma parte del concepto de democracia en general y de que éste es el rasgo común entre la democracia de los antiguos y de los modernos, se puede concluir que en el primer modelo predomina la participación directa, mientras que en el segundo prevalece la participación indirecta (mediada por representantes). Así, la distinción entre democracia directa y democracia representativa tiene como base la distinción cualitativa entre participación directa e indirecta de la ciudadanía en el ejercicio del poder público. También difieren ambos modelos de democracia en el aspecto cuantitativo: la primera da mucho menos importancia a la participación indirecta que la segunda.

En sentido estricto, la noción de democracia participativa es una noción genérica, equivalente a la noción de democracia en general, ya que toda democracia, por definición es participativa. Sin embargo, el enfoque participacionista pone el énfasis en la participación activa o directa sobre la participación indirecta, a la que considera menos activa que la directa.

Por ello, nos parece atinado el término acuñado por Sartori de “democracia refrendaria”, para referirse a la modalidad contemporánea que adopta con más frecuencia la democracia directa. En efecto, la democracia refrendaria, como su nombre lo indica, hace alusión a la toma de decisiones colectivas por medio de refrendos o referendos. En este sentido, queda fuera de la definición de democracia refrendaria el formato de la asamblea o *ekklesia* tan característico de la democracia antigua. Como lo observa Sartori, junto con la pérdida de la figura de la asamblea popular en la democracia refrendaria también se pierde el autogobierno, toda vez que desaparece la interacción observable al interior del *demos*. Esta pérdida, desde luego, empobrece a la democracia refrendaria con relación a la democracia directa en su versión clásica o ateniense (Modelo I en la tipología de David Held).

De acuerdo con Sartori, a diferencia de la democracia de los antiguos, en la cual los ciudadanos se conocían entre sí y acudían a votar a la plaza pública, en la democracia refrendaria no ven unos votantes a otros y la copresencia disminuye. La relación directa se empobrece, ya que no hay interacción entre electores ni tampoco influencia mutua entre

ellos, ya que no intercambian opiniones entre sí ni generan discusión previa a la votación (Sartori, 1993, pp. 79-80).

Esta limitación de la democracia refrendaria no se supera con el acceso a la información de quienes participen en los referendos, ya que la ciudadanía informada políticamente no necesariamente cuenta con el conocimiento mínimo sobre las consecuencias de la decisión política bajo su responsabilidad. Por ello, un ejercicio adecuado de la democracia refrendaria requiere la transformación de la información en un criterio que permita comprender las implicaciones de tomar una decisión electoral e un sentido u otro. Esta dimensión cognoscitiva o epistémica que Sartori considera necesaria para una democracia directa de carácter pleno es el componente deliberativo de la comunicación política, que resulta consustancial a la democracia (Sartori, 1993).

MARCO TEÓRICO. ADOPCIÓN DEL ENFOQUE COMUNICACIONAL DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO BASE PARA LA COMPARACIÓN ENTRE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y LA REPRESENTATIVA

La democracia requiere, para su funcionamiento eficiente y legítimo, de formas de comunicación que permitan el voto informado de la ciudadanía y la deliberación pública entre las distintas formaciones políticas, que representan en los parlamentos la pluralidad de intereses que existen en la sociedad, para la toma de decisiones legislativas y de gobierno con orientación hacia el bien común, así como también precisa de la rendición de cuentas de las personas a cargo del servicio público. En este sentido, la política que es propia de la democracia es la política deliberativa. De acuerdo con Jürgen Habermas, la democracia deliberativa implica una pluralidad de formas de comunicación para la formación de la voluntad común, la cual se produce mediante la ponderación de intereses y compromisos, junto con los razonamientos y justificaciones que se consideren pertinentes, mediante una política dialógica y un procedimiento institucionalizado para generar una voluntad política con fuerza legitimadora (Habermas, 2005, p. 5).

El propio Habermas había planteado, en 1992, el nexo interno entre democracia y comunicación política en los siguientes términos: a) el procedimiento democrático “institucionaliza formas de comunicación necesarias para la formación racional de la voluntad política” (Habermas, 1998, p. 248); y b) la opinión pública “establece una mediación entre el sistema político, por un lado, y los sectores privados del mundo de la vida y los sistemas de acción funcionalmente especificados, por otro” (Habermas, 1998, p. 454). En esta perspectiva, la comunicación política, de carácter plural y deliberativo, es consustancial a la democracia. Como bien lo plantea Angélica Mendieta Ramírez:

[...] la comunicación política sólo es posible entenderla en sociedades cuya configuración social y política presente prácticas democráticas, porque de no ser así, lo que se tiene ‘entre manos’ es propaganda de un régimen autoritario y no comunicación política que implica necesariamente la intervención de distintos actores que actúan y emiten discursos que pueden ser contradictorios entre sí (Mendieta, 2018, p. 56).

En este orden de ideas, cabe retomar la siguiente noción de democracia deliberativa, que propone James Bohman: “cualquier perspectiva entre un conjunto de perspectivas de acuerdo con las cuales la deliberación pública entre ciudadanos libres e iguales constituye el núcleo de la toma legítima de decisiones políticas y del autogobierno” (Bohman, 2016, p. 107). Este componente deliberativo en la construcción legítima de las decisiones democráticas seguirá faltando en la democracia refrendaria mientras ésta se reduzca a la elección entre dos opciones cerradas, de carácter dicotómico, donde lo que gana el “sí” lo pierde el “no” o viceversa. En este sentido, de acuerdo con Liubomir Topaloff: los referendos pueden ser vistos como una especie de juego de suma cero: la victoria de la mayoría en un referendo significa la derrota de la minoría (Topaloff, 2017, p. 136). Este y otros inconvenientes que presenta la democracia refrendaria se abordan a continuación.

Con el propósito de centrar la atención en tres de las desventajas detectadas en la democracia refrendaria en comparación con la representativa, nos parece conveniente acudir a la sistematización de estas que hace Stephen Tierney, quien sintetizó las disfuncionalidades de la democracia refrendaria en tres grupos. De acuerdo con Eva Sáenz, la lista de Tierney es la siguiente:

En primer lugar, el control del proceso ejercido por unas élites y con ello la posible manipulación de su resultado (*the elite control syndrome*). En segundo lugar, se señala que hay una tendencia en los procesos de referéndum a agregar prejuicios, en lugar de formar opiniones a través de la deliberación (*the deliberation deficit*). Y, en tercer lugar, se considera que los referendums consolidan mayorías, sin tener en cuenta las minorías ni los intereses individuales (*the majoritarian danger*). (Sáenz, 2016, p. 81).

Veamos una por una tales disfuncionalidades, en una perspectiva comparativa entre democracia refrendaria y representativa.

De acuerdo con Sartori, la democracia representativa sólo requería que el público tuviera opiniones propias y mientras más variadas, mejor, en un contexto de libertad de prensa y pluralismo ideológico, generando un equilibrio entre opiniones autónomas y heterónomas. Sin embargo, con el advenimiento de la hegemonía televisiva y de la videopolítica, es menos probable que exista una opinión pública que sea verdaderamente *del* público, “dado que la videocracia está fabricando una opinión sólidamente hetero-dirigida que aparentemente

refuerza, pero que, en sustancia vacía, la democracia como gobierno de opinión” (Sartori, 1998, p. 72).

La circunstancia que de alguna manera acota la influencia de la televisión en la democracia representativa es que tiene su mayor efecto en la fase electoral de la misma, pero menos en la fase de la toma de decisiones por parte de los representantes. De hecho, cuando los representantes toman decisiones no lo hacen pensando directamente en la opinión pública heterodirigida por las campañas mediáticas sino por su propia agenda política y la lógica de la negociación interpartidista. Como bien lo dice Sartori, siguiendo a Schumpeter y a Dahl, “la democracia electoral no decide las cuestiones, sino que *decide quién decidirá las cuestiones*” (Sartori, 2011, p. 34).

En cambio, la democracia referendaria se encuentra directamente expuesta al poder mediático. Sartori advierte sobre la fácil manipulación de los sondeos de opinión, así como de su institucionalización, que son los referendos. En su visión crítica, estos sondeos no expresan la voluntad popular, sino que muestran la capacidad de control que tienen los medios de comunicación sobre la sociedad. De esta manera, los medios propagan rumores, así como opiniones deformadas, que orillan a la ciudadanía a votar a ciegas (Sartori, 1998).

De acuerdo con Topaloff, esta posibilidad de manipulación del electorado, bajo el argumento de hacer oír la voz del pueblo se ha convertido en un instrumento favorito de los partidos populistas en Europa. Para Topaloff, los partidos políticos de la Europa periférica algunas veces impulsan cuestiones perfectamente legítimas mirando el nivel de integración europea, sus costos sociales y económicos, así como las ramificaciones políticas de la creciente centralización. Tales cuestiones son desatendidas tanto por las élites nacionales como las por las elites de la Unión Europea en Bruselas. En este marco, infiere Topaloff, los referendos han llegado a ser un poderoso instrumento que sirve a los nuevos partidos populistas no sólo para encauzar sus principales propuestas sino también para fortalecer su influencia política (Topaloff, 2017, p. 134).

Si bien la democracia representativa, en su fase electoral, puede dar resultados de suma cero, como ocurre en la elección de legisladores por principio de mayoría, en distritos uninominales, los representantes así electos podrán tomar decisiones en la cámara legislativa correspondiente a través de la democracia deliberativa. En cambio, en la democracia referendaria no hay posibilidad de deliberación y, por tanto, tampoco se puede dar lugar a intercambios y negociaciones entre quienes toman las decisiones en juego. En contraste con la democracia referendaria, en el seno de la democracia representativa, como observa Sartori, se llevan a cabo discusiones, negociaciones, concesiones recíprocas y se acuerdan soluciones de suma positiva. En cambio, la democracia referendaria arriba a un resultado preestablecido por los medios informativos, en un escenario donde el ciudadano decide en solitario, ya que no interactúa con nadie (Sartori, 1993, p. 81).

Esta última circunstancia, relativa a las preguntas prefijadas a las que se responde en un referendo, lleva a Sartori a cuestionar la legitimidad de quien diseña el cuestionario, por los riesgos de manipulación y demagogia que están implicados en tal diseño.

Topaloff ejemplifica esta tendencia a la simplificación de los referendos con el caso del Oxi (No) de Grecia (2016), por haber sido un ejercicio que redujo a 68 palabras una cuestión financiera compleja y sus implicaciones económicas y políticas. Con relación a tal ejercicio de democracia directa, Topaloff observó lo siguiente: “En el... referendo, los líderes griegos parecían estar más interesados en reunir apoyo a su postura que contribuir en la mesa internacional de negociación a poner opiniones de política de manera clara y honesta ante los votantes” (Topaloff, 2017, p. 137).

De acuerdo con Sartori, las decisiones de suma cero a las que da lugar la democracia refrendaria tienden a agravar los conflictos en la sociedad que toma tal tipo de decisiones, ya que el bando perdedor, que pierde todo, se siente hostigado por la derrota y, si ésta se repite una y otra vez, le puede resultar intolerable; entonces los referendos en lugar de contribuir a la solución de los conflictos, los pueden agravar. A manera de ejemplo, Sartori menciona el problema racial en Estados Unidos, el cual se convertiría en explosivo si fuese solucionado brutalmente a golpes de referendos. Ante tal escenario, Sartori considera prudente enfrentar un problema de tal índole de manera gradual e involucrar un poco a todos en la decisión de quién debe conceder y cuánto (Sartori, 1993).

Por cuanto al riesgo de caer en un escenario de tiranía de la mayoría, Sartori advierte que en la democracia refrendaria predomina la voluntad de la mayoría absoluta, contraviniendo el principio de respeto a la minoría, ya que los referendos aplastan los derechos de las minorías e instauran, de esta manera, la tiranía de la mayoría (Sartori, 1993).

Hasta aquí se han expuesto las principales desventajas de la democracia refrendaria frente a la representativa. Ahora conviene centrar la atención en la polarización y desinformación, así como sus posibles medidas correctivas, que se han venido señalando y proponiendo en estudios de caso, publicados recientemente, sobre la democracia refrendaria.

POLARIZACIÓN Y DESINFORMACIÓN REPORTADAS EN ALGUNOS ESTUDIOS DE CASO. ¿CÓMO CONTRARRESTARLAS?

Con relación al auge de los referendos en lo que va del presente siglo, expuesto al inicio del presente artículo, Liubomir Topaloff reconoce que tal fenómeno ha sido visto como una manera de mejorar el carácter democrático del proceso de toma de decisiones en países que se consideran democráticos. Sin embargo, desde su punto de vista, los referendos deben ser instrumentos de uso extraordinario, toda vez que proveen una válvula de seguridad para liberar

presión popular bajo circunstancias excepcionales, o bien, operan como una opción de última instancia para impulsar temas de la agenda política que no se han podido desahogar en el proceso político ordinario. Más allá de su carácter excepcional, los referendos, sigue diciendo Topaloff, en tanto que son una forma de la democracia directa, introducen serias tensiones con las prácticas regulares y con los principios de los sistemas representativos. Tales principios, en sí mismos, constituyen el fundamento común de todas las democracias contemporáneas (Topaloff, 2017, p. 127).

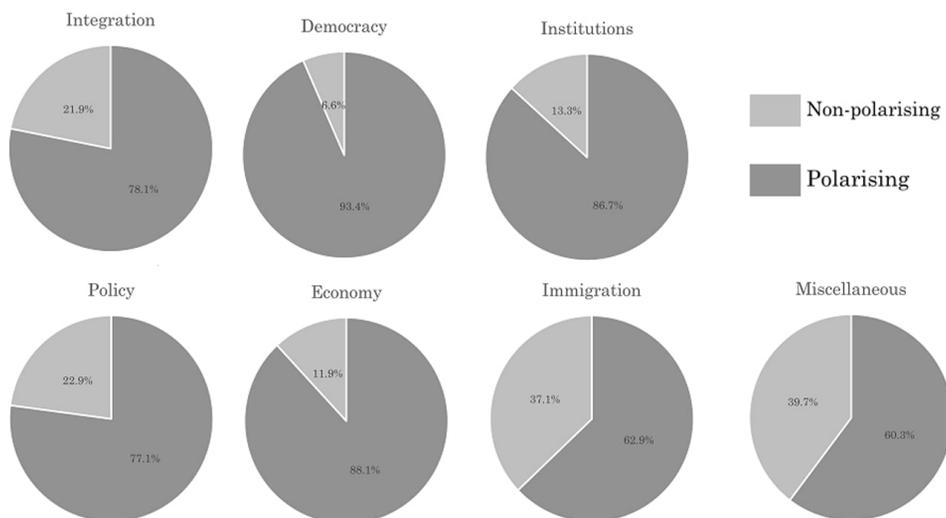
Topaloff señala, entre otros, los siguientes rasgos negativos de los referendos en la vida democrática contemporánea: producen conflicto entre las fuentes de legitimidad de las decisiones políticas (democracia representativa *versus* democracia directa); carecen del mecanismo de control y correctivo que opera en la reelección de representantes; producen decisiones unidireccionales y, por tanto, irreversibles; los votantes en referendos tienen poca capacidad para entender la complejidad de las decisiones políticas y para asumir con responsabilidad las consecuencias de las mismas; finalmente, los referendos no admiten negociación alguna en la toma de decisiones.

Habría que preguntarse, en este contexto, cómo pueden los referendos y sus consabidos efectos polarizantes, derivados de la formulación dicotómica de las alternativas de elección que ofrecen a las personas votantes, dividir a una sociedad democrática. Tal vez el ejemplo nacional de mayor impacto internacional sea el caso del referendo celebrado en 2016 en la Gran Bretaña, para decidir la permanencia o no de este país en la Unión Europea. Este referendo, conocido como Brexit, ha generado la siguiente evaluación de Jennifer McCoy y Murat Somer, sobre el efecto polarizante que puede tener un ejercicio referendario en una democracia consolidada, como la británica. De acuerdo con McCoy y Somer, en algunos casos, la polarización tensa pero no necesariamente degrada a la democracia, al menos no de inmediato. Un ejemplo de tal tensión en una democracia que aún funciona podría ser el Reino Unido, donde las divisiones sobre el Brexit, —alimentadas por las estrategias políticas del Partido Conservador y los Partidos de la Independencia del Reino Unido— condujeron a tres años de parálisis y disfunción del gobierno. McCoy y Somer consideran que los efectos del Brexit a largo plazo aún están por verse, ya que estos acontecimientos han debilitado normas democráticas de larga data. (McCoy y Somer, 2021, p. 6).

También con relación al Brexit, cabe referir el estudio de Daniel Huldin, publicado en 2021. El autor de este estudio pertenece al Departamento de Gobierno de la Universidad de Upsala. Entre otros hallazgos, Huldin encontró que en la campaña del Brexit se hizo un uso polarizante de la red sociodigital Twitter, así como se utilizó información falsa. Ambos factores tuvieron un efecto de distorsión en la decisión final del electorado británico en aquel histórico referendo de 2016.

Por cuanto al uso de Twitter, Huldin investiga hasta qué punto los tuits relacionados con cada tema estaban polarizados. En la figura 2 se presenta una imagen de cómo se manejó cada tema durante la campaña de Twitter y se muestra cuál o cuáles temas destacan por su grado de polarización.

FIGURA 2. PROPORCIÓN DE TUIITS INTERPRETADOS COMO POLARIZANTES POR CATEGORÍA TEMÁTICA



FUENTE: HULDIN, D. (2021). TWITTER-POLARISING EUROPE IN THE ERA OF MISINFORMATION. A CASE STUDY OF BREXIT, UPPSALA UNIVERSITET.

Por cuanto al factor de la desinformación durante la campaña del Brexit, Huldin observa que el referendo británico de 2016 tuvo lugar en un entorno de post-verdad. En un contexto de tal naturaleza, advierte Huldin, los ciudadanos se enfrentan constantemente a afirmaciones contradictorias sobre noticias falsas. En el caso del Brexit, dos tópicos se difundieron a través de una significativa porción de tuits: la “inminente” incorporación de Turquía a la Unión Europea y el monto de 350 millones de libras semanales que el Reino Unido supuestamente pagó por su membresía a la UE. Al respecto, Huldin considera que, con base en estudios previos y observaciones sobre el conjunto de datos, se puede concluir que la información errónea (*misinformation*) jugó un papel importante en el referéndum (Huldin, 2021, p. 44).

Si en una democracia consolidada, como la británica, un referendo puede tener un efecto polarizante, asociado con la desinformación, ¿qué efectos podría tener en países en vías de consolidación democrática? Para responder esta pregunta, se puede acudir al estudio coordinado por Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto. En el balance comparado, contenido

en ese estudio, durante el periodo 1978-2007, del funcionamiento de las instituciones de democracia directa en Latinoamérica, a cargo de Zovatto, se hace notar que en la región “... los mecanismos de democracia directa significan un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad” (Zovatto, 2008, p. 292). Por ello, a criterio de Daniel Zovatto, una de las condiciones necesarias para que tales mecanismos funcionen correctamente, es la plena vigencia de las libertades de expresión e información, así como evitar la manipulación de la opinión pública.

El punto de vista de Zovatto es compartido por Mija Setälä, Henrik Serup Christensen, Mikko Leino y Kim Strandberg, quienes pertenecen a las universidades finlandesas de Turku y Åbo Akademi. En su perspectiva, las campañas que preceden la realización de referendos rara vez traen consigo una deliberación democrática significativa, toda vez que los objetivos principales de tales campañas son movilizar seguidores y difundir información parcial, favorable a una sola de las alternativas. En su opinión, esta deficiencia se debe subsanar mediante la apertura de espacios de deliberación democrática que mejorarían el aprendizaje, la reflexión y los procesos de justificación mutua a través de diferentes puntos de vista (Setälä, Christensen, Leino & Strandberg, 2023, p. 472). De esta manera, observaciones generadas desde distintas latitudes coinciden en la misma preocupación, a saber, la de enfrentar el reto de los efectos polarizantes de los referendos y de la desinformación asociada a los mismos, mediante el fortalecimiento de la comunicación democrática.

CONCLUSIONES

Más arriba se han expuesto comparativamente los conceptos de democracia directa, representativa, participativa, refrendaria y deliberativa, así como las desventajas de la cuarta con relación a la segunda. También se ha intentado un diagnóstico de algunas fallas del modelo de la democracia refrendaria, atribuibles a la falta de información plural y a la ausencia de deliberación democrática. Por tanto, queda demostrada teórica y empíricamente la hipótesis propuesta de que la democracia refrendaria, si no está acompañada de tales condiciones mínimas de comunicación democrática, produce polarización política en la sociedad que la práctica.

De tal exposición y de tal intento de diagnóstico, se pueden inferir las siguientes conclusiones:

- El auge de los referendos a nivel global ha motivado la realización de diversos estudios, tanto cuantitativos como cualitativos, incluyendo aquéllos que han generado debates en torno a los ejercicios referendarios, siendo éstos cada vez más

frecuentes en los procesos democráticos. Dentro de esos estudios, destaca el relativo a su impacto en el funcionamiento de la democracia representativa. Tal impacto puede ser favorable en las condiciones apropiadas, constituyendo mecanismos de participación democrática de la sociedad civil que resulten complementarios al trabajo de gobiernos y parlamentos.

- En condiciones inapropiadas, la realización de referendos puede debilitar a la democracia representativa. Como bien lo plantea Bruno Kaufmann: existe una clara tendencia, a nivel global, orientada al uso frecuente de referendos, pero en muchos casos en condiciones desfavorables o injustas, ya sea por restricciones a la libertad de información y a la libre expresión, o ya sea por procedimientos de democracia directa de difícil utilización por parte de la ciudadanía. Por tales inconvenientes, como lo infiere Kauffmann, los referendos no suelen verse como un complemento positivo de la democracia sino más bien como una competencia o una amenaza para la misma (Kaufmann, 2008, p. 9).
- El reto que se impone a los países democráticos estriba en el fortalecimiento o creación de las condiciones que permiten minimizar las desventajas de la democracia referendaria frente a la representativa, especialmente en materia de comunicación democrática, mediante el uso adecuado de las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo las redes sociodigitales, vale decir, bajo un modelo de intercambio abierto de diversos contenidos informativos y la circulación libre de una pluralidad de puntos de vista sobre las agendas referendarias, que tenga difusión y debate amplios, lo cual deberá ocurrir previamente a la celebración de los referendos.

REFERENCIAS

- Altman, D. (2019). *Citizenship and contemporary direct democracy*. Cambridge University Press.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bohman, J. (2016). La madurez de la democracia deliberativa. *Co-berencia. Revista de Humanidades*, 13(24), 105-143.
- Dagnino, E., Olvera, A.J. y Panfichi, A. (2008). Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al Proyecto Democrático-Participativo. Raventós, C. (Comp.). *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*. (31-58). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://core.ac.uk/download/pdf/35156607.pdf>

- Dahl, R. A. (2009). *La poliarquía: Participación y oposición*. Tecnos.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta.
- Habermas, J. (2005, abril). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 4(10), 1-7. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30541007>
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Alianza Editorial.
- Huldin, D. (2021). *Twitter-Polarising Europe in the Era of Misinformation. A case study of Brexit*. Uppsala Universitet. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1603771/FULLTEXT01.pdf>
- Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (2023). *El estado de la democracia en el mundo 2022*. IDEA Internacional.
- Instituto V-Dem. (2023). *Reporte de la democracia 2023: resistencia frente a la autocratización*. Universidad de Gotemburgo.
- Kaufmann, B. (2008). Prólogo. La democratización de la democracia en América Latina y más allá. En: Lissidini, A., Yanina Welp, Y. y Zovatto, D. *Democracia directa en Latinoamérica*. Prometeo Libros.
- Lissidini, A., Yanina Welp, Y. y Zovatto, D. (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Prometeo Libros.
- McCoy, J. and Sumer, M. (2021, Jan). Overcoming polarization. *Journal of Democracy*. 32(1), 6-21. <https://muse.jhu.edu/pub/1/article/778229/summary>
- Mendieta, A. (2018). *La democracia en tiempos de incertidumbre. El bucle de la comunicación política*. Gedisa.
- Pateman, C. (1970). *Participation y democratic theory*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2022). *La crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Siglo XXI.
- Sáez, E. (2016, ene-marzo). La regulación y la práctica del referéndum en Suiza. Un análisis desde las críticas a la institución del referéndum. *Revista de Estudios Políticos*. 171, 75-104.
- Sartori, G. (1993). ¿Qué es la democracia? Tribunal Federal Electoral / Instituto Federal Electoral.
- Sartori, G. (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Taurus.
- Sartori, G. (2011). *La democracia en 30 lecciones*. Taurus.
- Santos, B. de S. y Avritzer, L. (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático. En: Santos, B. de S. (Coord.). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. (2ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, J. A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia. Tomo II*. Folio.

- Setälä, M., Christensen, H. S., Leino, M. y Strandberg, K. (2023). Beyond polarization and selective trust: A Citizens' Jury as a trusted source of information. *Politics*. 43(4), 472-488. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/02633957211024474>
- Topaloff, L. (2017). The rise of referendums: elite strategy or populist weapon? *Journal of Democracy*. 28(3). https://alumni.grinnell.edu/file/pdf/alumni_college_2019_referendums.pdf
- Zovato, D. (2008). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. Lissidini, A., Yanina Welp, Y. y Zovatto, D. *Democracia directa en Latinoamérica*. Prometeo Libros.

Esta obra está bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

