INNOVACIONES EN DEMOCRACIA DIRECTA

DAVID ALTMAN

INNOVACIONES EN DEMOCRACIA DIRECTA

Colección Caleidoscopio
Serie Debate Democrático

INSTITUTO ELECTORAL
Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DEL ESTADO DE JALISCO

CONSEJERA PRESIDENTA
Paula Ramírez Höhne

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES
Silvia Guadalupe Bustos Vásquez
Zoad Jeanine García González
Miguel Godínez Terríquez
Moisés Pérez Vega
Brenda Judith Serafín Morfín
Claudia Alejandra Vargas Bautista

SECRETARIO EJECUTIVO
Christian Flores Garza

DIRECTOR EJECUTIVO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y EDUCACIÓN CÍVICA
Carlos Javier Aguirre Arias

DIRECTORA EDITORIAL
Sayani Mozka Estrada

INNOVACIONES EN DEMOCRACIA DIRECTA

DAVID ALTMAN

Jalisco
Instituto Electoral
y de Participación Ciudadana

Esta obra se produjo para la difusión de los valores democráticos, la cultura cívica y la participación ciudadana, por lo tanto, es gratuita.

Innovaciones en democracia directa, 1ª edición, 2023.

ISBN 978-607-8054-52-7

D. R. © 2023, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Parque de las Estrellas 2764, Col. Jardines del Bosque, C.P. 44520, Guadalajara, Jalisco. www.iepcjalisco.org.mx.

Todos los derechos reservados conforme a la ley.

Impreso y hecho en México.

Índice

Presentación 9

Innovaciones democráticas

¿Quién es David Altman? 15
Paula Ramírez Höhne

Innovaciones democráticas: abriendo horizontes, moderando expectativas 17
David Altman

Participación democrática directa

Diálogo sobre los mecanismos de participación ciudadana y su capacidad para corregir decisiones 67
David Altman y Paula Ramírez Höhne

Presentación

La participación ciudadana en Jalisco es un derecho humano y también un principio democrático esencial para garantizar relaciones efectivas y eficientes entre el Gobierno y la ciudadanía. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC) tiene un papel protagónico en los procesos de democracia directa, al ser la entidad encargada de organizar y poner en práctica los mecanismos de participación ciudadana y popular, por mandato constitucional, y de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ), el Código Electoral del Estado de Jalisco (CEEJ) y la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

En un sentido amplio, la democracia debe contar con elementos que permitan a la ciudadanía elegir de manera directa a sus representantes, pero también facultarla como un actor principal en los procesos de toma de decisión, deliberación e incidencia en los asuntos de interés público, y en esta activación cívica, el rol del IEPC Jalisco va más allá de organizar elecciones cada tres años, al llevar a cabo un acucioso proceso de preparación, organización, asesoría y capacitación de los mecanismos de participación ciudadana, garantizando así, que la voluntad ciudadana se ejerza en forma de democracia directa.

En este sentido, y ante el interés por dotar de elementos para la comprensión y reflexión sobre la relevancia que tienen los mecanismos de participación ciudadana en la vida democrática de Jalisco, y en el marco de su Conferencia de Verano, en agosto de 2022, el Instituto invitó al especialista David Altman a impartir la ponencia «Innovaciones democráticas: abriendo horizontes, moderando expectativas». Es con esta disertación del doctor Alt-

man que queremos presentar nuestro primer título de la Serie Debate Democrático, de la Colección Caleidoscopio.

En los más recientes años, diversos países del mundo han experimentado cambios trascendentales en sus sistemas políticos, de los cuales Altman nos presenta casos emblemáticos, como el de Chile en el 2019, el de la Revolución del Girasol en Taiwán o la de las Velas en Corea del Sur. Sucesos que demuestran que la ciudadanía se encuentra en un momento crucial al adoptar un papel cada día más activo, contrastando con una visión minimalista que concibe al ciudadano en democracia como un elemento activo que únicamente acude a votar por sus representantes, pero inactivo en la toma de decisiones públicas. Desde esta lógica, la ciudadanía no es dueña de su destino y se ve limitada a participar solo cada tres o seis años en las elecciones. Del otro lado, en una visión contraria a la maximalista, la ciudadanía está al centro de la democracia y tiene un alto nivel de involucramiento en los asuntos públicos, a través de las distintas formas de participación, además del voto, como son las distintas modalidades de participación y mecanismos de democracia directa.

De esta manera, el funcionamiento de la democracia depende, en gran medida, de la ciudadanía y su capacidad para participar activamente en la vida pública, pues no solo debe limitarse a ejercer su derecho a votar y ser votada, sino a participar mediante las distintas modalidades de participación ciudadana. Pero, ¿cómo se lleva dicha participación a la práctica? Precisamente a través de los mecanismos de participación democrática directa y de participación política, esos que, en un plano *terrenal,* permiten a la ciudadanía ejercer plenamente sus derechos políticos electorales, y que para David Altman hacen posible una poliarquía (término con el que Robert Dahl definió y caracterizó a una democracia real).

Estas modalidades de participación también abonan al sistema político, permitiendo que existan los insumos necesarios para gestionar las demandas ciudadanas y, como bien lo recalca Altman, esto no significa que el simple ejercicio de sufragar por

diferentes opciones o de emitir una opinión respecto a algún tema concreto se convierta en un modelo idílico ateniense y resuelva *per se* las problemáticas de una sociedad, por el contrario, es el comienzo de una serie de gestiones que materializaría la participación de la ciudadanía.

La propuesta del autor en torno a la ciudadanía en expansión permite establecer un concepto más amplio, el cual roza las esferas de una visión maximalista, e incluso podemos hablar de una propuesta enmarcada en un realismo político, a partir de una serie de experiencias y datos que permiten identificar cuál ha sido el desarrollo histórico de los mecanismos de participación y cómo se han implementado, acompañados de una evaluación crítica sobre su desempeño y sus múltiples oportunidades, en aras de no terminar siendo instrumentados como herramientas populistas.

Sin duda, la aportación de Altman a la discusión por ampliar los criterios establecidos para lo que llamamos *democracia*, permite explorar nuevas ideas en torno a la necesidad de poner en práctica los mecanismos de participación necesarios, pero también conocer sus alcances y límites.

Altman apuntala a los mecanismos de participación como una solución que permite estabilidad dentro de los sistemas políticos, pues desahogan las demandas ciudadanas y complementan las estructuras tradicionales de representación, de manera que se fortalece nuestra democracia, considerando que, como afirmaba Carlos Pereyra, siempre debe ser representativa y participativa.

Desde el IEPC Jalisco agradecemos a David Altman sus reflexiones y su generosidad para hacer posible la publicación de esta obra, con la que avanzaremos hacia una discusión sobre el papel de estos instrumentos en el fortalecimiento de la democracia, pues, como señala Carole Pateman, «solo se puede aprender a participar, participando», y en Jalisco, gracias a avances de toda índole, la participación es una realidad, incluso, con el involucramiento de niñas, niños y adolescentes.

Innovaciones democráticas

¿Quién es David Altman?

Paula Ramírez Höhne

Es un gran gusto y un gran honor para mí presentar al doctor David Altman, que nos ofrece una conferencia magistral que ha denominado *Innovaciones democráticas: abriendo horizontes, moderando expectativas*, con la cual se inaugura un espacio intelectual y reflexivo que hemos querido llevar a cabo desde el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, para deliberar en torno a los temas relevantes de nuestra democracia. La Conferencia de Verano es como hemos denominado este encuentro, que tenemos la intención de realizar año con año. Es un espacio para convocar a las voces más especializadas de nuestra región, de México y el mundo, para ampliar nuestros horizontes respecto a los dilemas, las experiencias, los problemas y los retos que identificamos en nuestra vida democrática. Y qué mejor que inaugurar nuestra Conferencia de Verano en el Día Estatal de la Participación Ciudadana y en el marco de esta amplia convocatoria que entraña al Taller Nacional de Participación, que hoy arranca, y que tiene, como hemos dicho, el propósito de discutir y dialogar en torno al rol que desempeñan los mecanismos de participación en nuestro país.

Inaugura esta Conferencia de Verano del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, ni más ni menos que uno de los expertos más reconocidos en América Latina y más allá, por sus estudios comparados sobre democracia, particularmente sobre los mecanismos de participación política ciudadana. Se trata de una persona que ha dedicado décadas al estudio de la democracia directa y su relación con la democracia representativa y, como resultado, ha producido una amplia literatura en la materia. Una de sus más recientes obras, que pre-

sentamos en la Biblioteca Iberoamericana Octavio Paz, *Ciudadanía en expansión: orígenes y funcionamiento de la democracia directa contemporánea,* es un libro que recomiendo consultar y leer de manera exhaustiva por la gran información que ofrece para esta conversación.

Las credenciales académicas, intelectuales y científicas del Dr. Altman son amplias e impresionantes, así que solo referiré algunos de los aspectos más relevantes de su currículo. David Altman es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos, es profesor titular de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile e investigador asociado nivel dos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay. Su investigación y enseñanzas se encuentran en el campo de la política comparada, con énfasis en la democracia, su calidad, sus instituciones y sus innovaciones. Se ha especializado particularmente en los mecanismos de democracia directa, y su investigación actual estudia las consecuencias políticas de la participación ciudadana a través de iniciativas populares y referéndums. Actualmente, es el director de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, además de coordinador del fabuloso proyecto Varieties of Democracy, cuyo objetivo es producir datos y mejores indicadores del funcionamiento de la democracia en el mundo. Es autor de *Direct Democracy Worldwide*, entre otras publicaciones que no voy a leer por su amplitud, algunas de ellas editadas por el Instituto Nacional Electoral —como es la que mencioné que presentamos—, por la Cambridge University Press, entre otras importantes instituciones.

Además, el Dr. Altman tiene un gran repertorio de artículos y capítulos en libros y revistas académicas especializadas, sus trabajos han sido publicados en Norteamérica, Europa, Asia y, por supuesto, América Latina; y hoy viene a presentarnos la conferencia que, insisto, será magistral: *Innovaciones democráticas: abriendo horizontes, moderando expectativas*. Doctor Altman, es un gran honor tenerle por aquí, muchas gracias.

Innovaciones democráticas: abriendo horizontes, moderando expectativas

David Altman

Muchas gracias, Paula. Antes que nada, muy buenos días a todas y todos, realmente es un gusto; ustedes no se imaginan lo encantado que estoy de estar aquí, el honor que representa para mí poder charlar con ustedes. Ojalá, después de esta presentación, tengamos un rato para compartir e intercambiar ideas. Antes que nada, quiero agradecer a todas las instituciones que están detrás de este evento, un abrazo gigantesco, la mejor de las suertes. Para mí es un honor seguir trabajando con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, con el Tec de Monterrey, con quien la Universidad Católica de Chile tiene una alianza estratégica, sumando a la Universidad de los Andes en Bogotá y las otras instituciones que están apoyando, como la Red Cívica Mx, el Centro de Estudios e Investigación Electoral Irene Robledo y Contacto Humano. Asimismo, quiero también agradecer a los proyectos del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (Fondecyt) que me han permitido continuar avanzando en las materias de investigación que hoy compartiré con ustedes, particularmente el actual proyecto #1230221.

La idea, hoy, es hacer un barrido sobre innovaciones democráticas, pero, ciertamente, como dice el título, es tratar de ampliar nuestra mirada, pero también —como decimos en el Río de la Plata, en el Uruguay— «bajar la pelota al piso» y no creer que tenemos balas de plata con las que vamos a solucionar todos los problemas que viven nuestras democracias al día de hoy. Para más o menos darles una idea de cómo va a ser esta presentación, la estoy dividiendo, básicamente, en cuatro partes, o serían tres partes y media. La primera es una introducción sobre los pro-

Breve ruta de la exposición

1 **Problemas de representación en poliarquías.**
2 **Grandes familias de innovaciones democráticas:**
- Descentralización, asambleas populares y mini-pub.

3 **Democracia directa:**
- Tipología;
- Diseño;
- Sesgos;
- Imposibilidad reemplazo representación;
- Externalidades.

4 **México:**
- (Y la posible tentación plebiscitaria).

5 **Diálogo entre nosotros.**

blemas de la representación política de nuestras democracias, nuestras poliarquías. El segundo capítulo será una descripción esquemática, por cierto, de las grandes familias de innovaciones democráticas que tenemos a nuestra disposición; obviamente, voy a estar hablando de tipos ideales, sabiendo que estas se mezclan y se contaminan unas a otras. Luego pasaré al meollo del asunto, quizá, a donde yo tengo más acumulación, que son temas de democracia directa; y, posiblemente, si nos da el tiempo, hablaré un poquito sobre México. Por último, me gustaría tener la posibilidad de charlar entre todos nosotros.

Existen, ciertamente, consensos sobre varios de los desafíos que nuestros gobiernos representativos tienen que enfrentar estos días. Quizá, los podríamos resumir en tres grandes categorías: la desafección cívica, el descreimiento en el funcionamiento democrático y, ciertamente, en algunos ámbitos, hasta una suer-

te de animosidad con el funcionamiento de esta cosa *electoralosa*, partisana, elecciones, distritos, magnitudes y así sucesivamente. Lo cierto es que tenemos una suerte de demanda por mayor participación, tanto así que hemos visto en los últimos años manifestaciones muy importantes con carteles de esta naturaleza de democracia real. Vamos a ver qué tiene esto de real, ya que puede tener distintos sabores en función de distintas latitudes.

Demandas para una mayor participación

Desafección | **Descreimiento** | **Animosidad**

Existen consensos en los desafíos del gobierno representativo

A este contexto se le suman, al día de hoy, algunos líderes que, paso a paso, están erosionando el funcionamiento republicano de nuestras democracias, acusando en varias latitudes y varios países contemporáneos a las oposiciones de desleales, a los medios de comunicación como una fuente de *fake news*, a las cortes como antidemocráticas, a la sociedad como albergante de ideas foráneas. Sea como sea, a pesar de los ataques que nuestro sis-

tema representativo y nuestra democracia tienen, la representación está ahí. Y la representación política también es un objeto de estudio en la tradición del pensamiento político que tiene miles de años, por lo menos. Si bien la representación puede ser considerada un mal necesario, una necesidad técnica o un bien público, es una característica *sine qua non* de las democracias contemporáneas. Pero, ojo, somos conscientes de que la representación democrática tiene limitaciones.

Tenemos, ciertamente, una pobreza de alternativas, justamente por la idea de la distribución de nuestras preferencias políticas. En general, nuestras sociedades tienden a tener una distribución normal. Imagínense un continuo izquierda-derecha; sí, es verdad, tenemos gente muy de derecha y tenemos gente muy de izquierda, pero la enorme mayoría de la población cae en la zona media de lo que sería una campana de Gauss, seguro que ustedes la vieron en varios lugares. Otro de los problemas viene de la mano de lo que llamamos el *logrolling*, el intercambio de política: «Yo te apruebo esto, pero vos me aprobás esto otro».

Representación democrática

Sea un mal necesario, una necesidad técnica, o un bien público, es una característica *sine qua non* para las democracias.

Pero tiene limitaciones: pobreza de alternativas (votante mediano), *logrolling* (intercambio políticas), incluso los grandes acuerdos.

Para aquellos cuyas preferencias se pasan por alto, el tiempo entre elecciones puede ser muy largo y estos espacios interelectorales constituyen el eslabón más débil de las poliarquías.

De hecho, se podría afirmar que…

Hay como una negociación, cosa que es normal, natural que se dé. Incluso frente a grandes acuerdos, que a veces le demandamos a nuestros líderes, encontramos el lado b, sobre el que después dicen: «Vos estás traicionando lo que prometiste en la campaña, justamente porque vos dijiste: "Vamos a hacer a, b, c, pero en la negociación tuviste que tranzar b, entonces te vamos a sacar del gobierno porque no hiciste b", "bueno, pero, hermano, nosotros hicimos un acuerdo, hay que hacer una coalición"…». No se puede maximizar absolutamente todo, en todo momento. La representación, queramos o no, tiene debilidades.

El punto es que para aquellas personas cuyas preferencias se pasan por alto, el tiempo entre las elecciones puede ser agónico, terriblemente largo, y aquí es donde encontramos uno de los eslabones más débiles de las democracias contemporáneas, de las poliarquías. Yo uso la palabra *poliarquía*, que es una palabra traída más de la ciencia política, porque a veces dejamos la palabra *democracia*, que tiene un contenido normativo muy puro, muy lindo. Poliarquía es lo que tenemos, *democracia terrenal*, para llamarle de alguna forma. De hecho, estos eslabones, estos espacios interelectorales, se podría afirmar inclusive que ser dueños de nuestro destino una vez cada tres o cuatro años —estoy parafraseando a John Dunn— tiene mucho aire a placebo.[1]

Aquí les estoy mostrando nueve fotos que bajé de la red en los últimos tres, cuatro años, básicamente, de explosiones societales, de momentos de gran catarsis colectiva en nueve países distintos. Al centro está una bandera, una foto que se convirtió en el ícono del estallido social en Chile en octubre del año 2019. Pero también tenemos la Revolución Girasol en Taiwán, la Revolución de las Velas en Corea, la Revolución del Queso Cottage en Israel, fotos de Túnez, Brasil, Francia y así sucesivamente. El punto es que la demanda para devolverle la capacidad de control y decisión a la ciudadanía parece clara, pero ¿cómo lo hacemos?

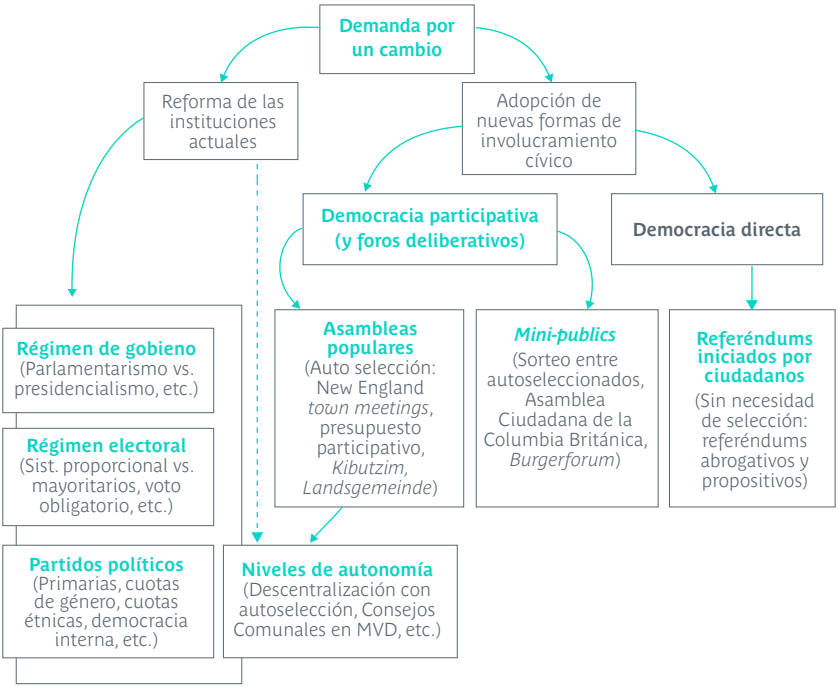
1 Dunn, John, 1979, *Western Political Theory in the Face of the Future, Cambridge*, Cambridge University Press.

Ser dueños de nuestro destino una vez cada tres o cuatro años, tiene mucho un aire a placebo (Dunn,1979).

Muy esquemáticamente, voy a mostrarles un breve panorama, un breve plano de cómo podríamos entender las innovaciones democráticas al día de hoy. Esto es, ciertamente, una simplificación, claramente una simplificación, porque ninguno de estos cubitos existe en estado puro, sino que se van contaminando y se superponen unos a otros; simplemente trato de hacerlo más digerible. Existe una demanda por el cambio, ¿verdad? Esta demanda por el cambio puede materializarse en dos grandes formas: o podemos reformar las instituciones existentes, las actuales, o adoptamos nuevas formas de involucramiento cívico.

Posiblemente, la mejora de nuestro funcionamiento democrático esté concentrada del lado izquierdo de la próxima gráfica, de cómo funcionan nuestros sistemas electorales, nuestros registros electorales, las elecciones, los partidos, y así sucesivamente. Cuando hablo de la reforma de las instituciones existentes, pienso en asuntos como régimen de gobierno, régimen electoral, partidos políticos, si hacemos elecciones internas, si tiene que haber ley de cuotas, si no tiene que haber ley de cuotas, có-

Alternativas de innovaciones democráticas
(simplificación)

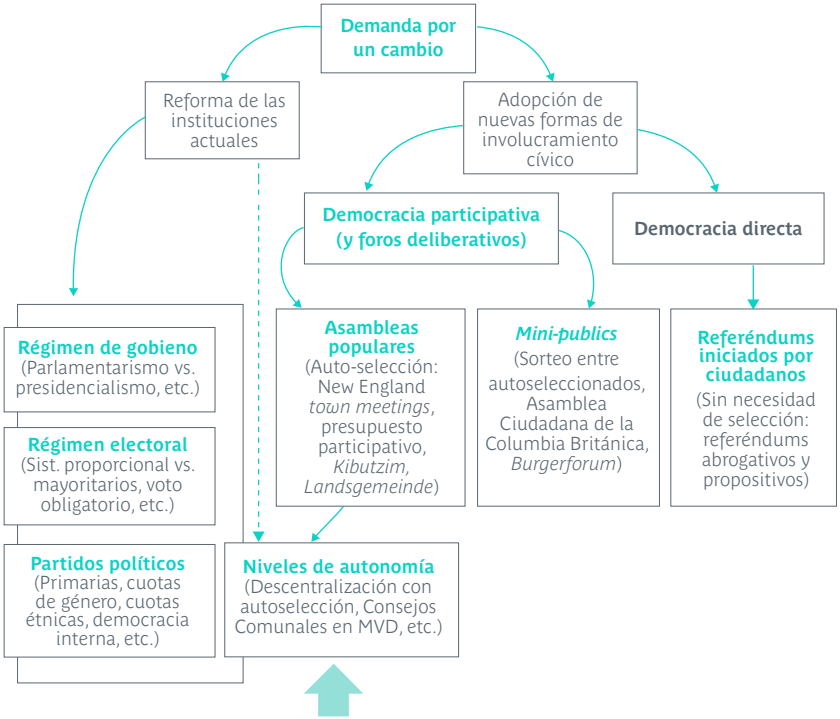


mo las hacemos, qué clase de representación, etcétera. Pero a mí lo que me interesa está del lado derecho de la gráfica, digamos, cuando adoptamos nuevas formas de involucramiento ciudadano en nuestras democracias. Estas también se pueden subdividir en dos grandes grupos: por un lado, tenemos las democracias participativas, ampliamente entendidas, los foros deliberativos —que esto es algo que cada vez está creciendo más como experiencia y como experimento en varios lugares del mundo—; y, por otro lado, tenemos el mundo de la democracia directa. Dentro de la democracia más participativa también podemos subdividir este mundo dicotómicamente entre lo que se llama las asambleas populares y los *mini-publics*. En el medio, abajo, hay

una que se llama «niveles de autonomía», porque esto, si bien es una innovación que podría ser adoptar nuevas formas de involucramiento ciudadano, también corresponde a un tema que es «más viejo que el agujero del mate», es decir, es algo que venimos trabajando hace mucho: en qué nivel de administración, si somos federales, si el federalismo en nivel estatal tiene que subdividirse, a su vez, en municipios y esos municipios más en… etcétera.

Lo que voy a hacer en esta primera parte es ir corriéndome desde la izquierda del gráfico hasta en asuntos de democracia directa. Entonces, sobre los niveles de autonomía, o bien, niveles

Alternativas de innovaciones democráticas
(simplificación)



de descentralización, acá les voy a dar una visión un tanto más ponderada; mi idea es dar visiones críticas. Entonces, más allá de un funcionamiento formal de la democracia, existen varias dinámicas, y esto está muy estudiado y es cada vez más importante en la disciplina, en la ciencia política y en las ciencias sociales en general, de que estas pueden generar una descentralización extrema. Podrían generar dinámicas que socavan los pilares del funcionamiento democrático en pequeñas unidades políticas, principalmente en cuatro grandes ámbitos: polarización personal, relaciones clientelares y corrupción, rendición de cuentas muy limitada e, incluso, violencia física.

Debajo de cada uno de estos temas les pongo los autores, que creo que son los que ya han trabajado y desarmado esa caja, viendo qué hay en su interior de cada uno de los acápites que acabo de mencionar. Por ejemplo, hay un colega holandés, Wouter Veenendaal,[2] que hizo uno de los mejores trabajos que se han hecho en los últimos años de investigación en San Marino, San Cristóbal y Nieves, Seychelles y Palau, mostrando cómo en estos cuatro países, que son democracias por donde se lo mire, a nivel formal en cualquier base de datos que ustedes quieran, tienen estos problemas de polarización, violencia, rendición de cuentas limitadas, etcétera.

Bien, vale la frase que dice «pueblo chico, infierno grande». Si seguimos avanzando, uno de los grandes problemas y, quizás, uno del ADN que cruza este nivel de desagregación, es que la democracia corre el riesgo de desvanecerse si gira fuertemente a lo local, y esto es particularmente peligroso en contexto de Estados relativamente débiles como nuestra América Latina, donde la descentralización produce un vacío estatal, que puede ser oportunamente remplazado por comportamientos del tipo mafioso. En algunos países de América Latina ya tenemos el nombre de «narco bandadas». ¿Por qué? Porque decimos: «Ah, bueno, dé-

2 Veenendaal, W. (2013). Political Representation in Microstates: St. Kitts and Nevis, Seychelles, and Palau. *Comparative Politics*, *45*(4), 437-456. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/43664075>.

Niveles de autonomía
(descentralización)

Más allá de un funcionamiento formal de la democracia, varias dinámicas socavan sus pilares en pequeñas unidades políticas.

- **Polarización personal:**
  (Richards, 1982; Doumenge, 1985; Lowenthal, 1987);
- **Relaciones clientelares y corrupción:**
  (Farrugia, 1993; Sutton, 2007);
- **Rendición de cuentas horizontal limitada:**
  (Baldacchino, 2012; Gerring y Zarecki, 2011);
- **Incluso violencia física:**
  (Serdült, 2014).*

* Altman, David, 2019, Citizenship and Contemporary Direct Democracy, Nueva York, Cambridge University Press, cap. 6.

mosle poder a esta subunidad pequeña». Pero estamos hablando de un Estado extremadamente débil, y estos espacios ofrecen oportunidad para unos y para otros, y estos vacíos muchas veces, no siempre, por cierto, son ocupados por estas redes que no son las que queremos que justamente ocupen esos vacíos. Esto es particularmente grave en países de nuestra América Latina, en contextos donde tenemos una distribución muy inequitativamente distribuida de los recursos del Estado. Incluso si no son cooptados estos lugares, las mafias locales pueden traspasar soberanía a pequeñísimas unidades, pueden congelar las desigualdades preexistentes bajo una suerte de manto de justicia y democratización, entonces ahí es donde tenemos que trabajar con mucho cuidado. Pero no estoy inventando absolutamente nada.

Sobre esto ya reflexionó James Madison en *El federalista número 10*, hace más de doscientos años. Madison dice así: «Cuan-

Girando a lo local

La democracia corre el riesgo de desvanecerse si gira fuertemente a lo local, y esto es particularmente peligroso en contextos de estados relativamente débiles, donde la descentralización produce un vacío estatal (que es reemplazado, de manera oportuna, por comportamientos de tipo mafioso).

Pero esto que digo no es nada nuevo.

to más pequeña es una sociedad, más escasos serán los distintos partidos e intereses que la componen, más frecuente es que el mismo partido tenga la mayoría y cuanto menor sea el número de individuos que componen esa mayoría y menor el círculo en que se mueven», es decir, achicamos la órbita del Estado, «mayor será la facilidad con que podrán concertarse y ejecutar sus planes opresores». Esto es tan viejo como la Revolución americana, ya nos habían advertido de —¡ojo con los niveles donde uno trabaja!— el nivel de la expectativa de la democratización,

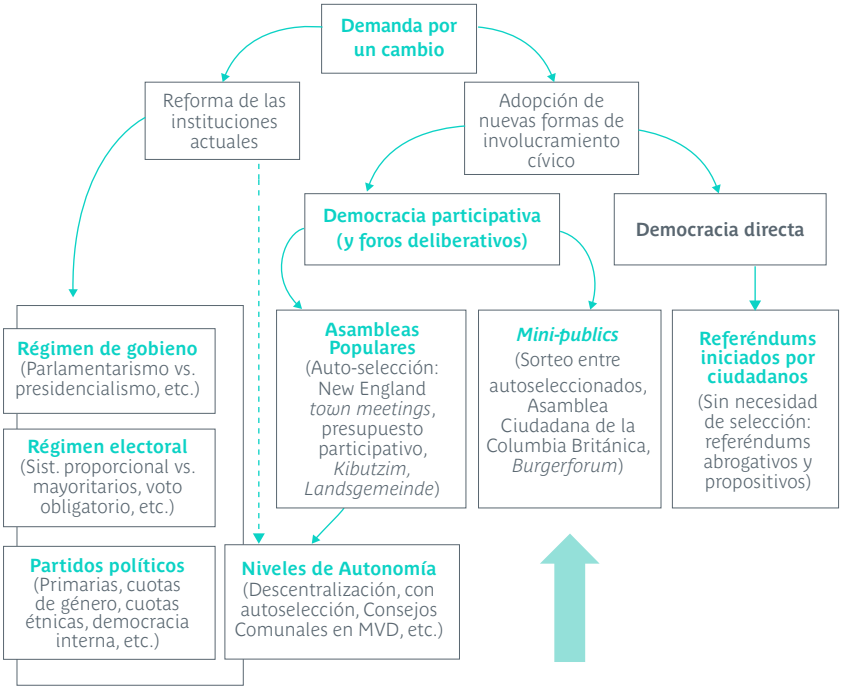
«Cuanto más pequeña es una sociedad más escasos serán los distintos partidos e intereses que la componen; (...) más frecuente es que el mismo partido tenga la mayoría; y cuanto menor sea el numero de individuos que componen esa mayoría y menor el círculo en que se mueven, mayor será la facilidad con que podrán concertarse y ejecutar sus planes opresores».

James Madison, 1788.

por eso de ahí viene parte del título: «abriendo horizontes, moderando expectativas».

Ahora, permítanme pasar al mundo de la democracia participativa y los foros deliberativos. Este mundo se subdivide en dos grandes esferas: la primera son las asambleas populares, la segunda son los *mini-publics* o los foros deliberativos, que siguen siendo más experimentos que otra cosa. Veamos, las asambleas populares y los *mini-publics* tienen la característica de que nosotros le pedimos a la ciudadanía que participe de la toma de decisión

Alternativas de innovaciones democráticas
(simplificación)



o que nos aconseje el rumbo a seguir. Usualmente, uno de los mayores problemas que tenemos con la deliberación radica en el hecho de que los prerrequisitos para la misma deliberación, el mismo intercambio de ideas, están inequitativamente distribuidos en la sociedad. Esto es uno de los mayores dramas que tenemos, en teoría, en todos los estudios deliberativos, y se ve empíricamente, es decir, no somos todos iguales a la hora de pararse, de charlar, de estar en una mesa con extraños, y así sucesivamente.

Es más, sobre la participación, si hay algo que sabemos, es que la ciencia política tiene muy pocas máximas que lleguen a nivel de ley. Una de las poquísimas leyes que tenemos: las democracias no van a la guerra entre ellas… primera cosa, esto no tiene nada que ver con esta conferencia, entonces, la dejamos por allá. Pero la otra cosa que sí tiene que ver mucho con esta conferencia es que la participación, en la medida que sea voluntaria, tiende sistemáticamente a favorecer a las personas con mayor cantidad de recursos cognitivos, educativos, económicos y así sucesivamente. Es decir, en la medida que subimos en la suerte de

Asambleas populares y *mini-publics.*

«El mayor problema con la deliberación radica en el hecho que los prerrequisitos para la misma deliberación están inequitativamente distribuidos en la sociedad» (Sanders, 1997).

pirámide social, la probabilidad de participación electoral es mucho más alta que en la medida que bajamos.

Ciertamente, hay ruidos en esta teoría, uno podría decir: «Bueno, el clientelismo moviliza allá abajo, en la población», a través de intercambio de favores y demás. Lo importante es que esperamos que la participación sea parejita, ya que monotónica la participación es quizás, un tanto ingenua. Hay una imagen en Chile, en el sur hablamos de Doña Juanita; en Estados Unidos hablan de Joe the Plumber (José el Plomero). Son como las personas icónicas, que no existen, por cierto, pero que representan a personas que son gente absolutamente normal; es gente trabajadora, quizá, con todas las limitaciones y la media en educación. ¿En qué medida una innovación democrática ayuda a Joe the Plumber o a Doña Juanita? Esta es una pregunta que nos debemos hacer de forma consistente.

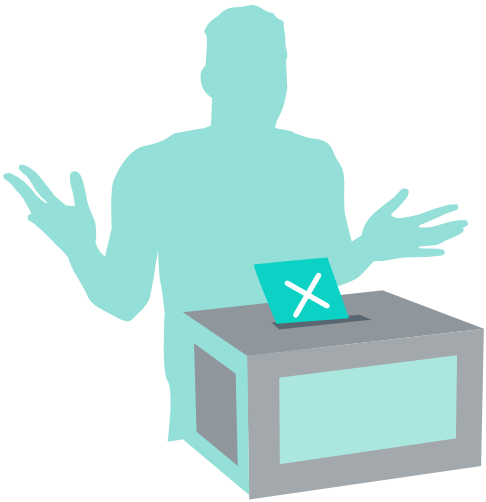
En cuanto a la asamblea popular, y un poco lo que he estado diciéndoles antes, la expectativa de que frente a los espacios de la deliberación política la participación ciudadana se vuelva masiva es más una creencia que evidencia basada en mínimos estándares científicos. Esto es algo que queremos creer, que si le damos a la gente la posibilidad de participar, va a participar. Bue-

Asambleas populares y *mini-publics*

La expectativa de que frente a espacios para la deliberación política, la participación de los ciudadanos se vuelva masiva, es más una creencia que evidencia basada en mínimos estándares científicos.

no, me encantaría creer eso; pero la evidencia dice que no es así. Entonces acá es donde, nuevamente, debemos afinar la puntería de una u otra forma. Es más, hasta el momento, uno podría decir que la evidencia indica que la participación no se va a volver masiva, no necesariamente la gente participa más, sino que lo que la gente, en general, quiere es tener la posibilidad de participar, si así lo considera necesario.

Voy a hacer el *link* en unos segundos con la democracia directa, y esto es uno de los lados a de la democracia directa, justamente, yo no tengo que estar activándolo constantemente, si no, si veo que está pasando algo por una u otra razón —voy a explayar esto en un ratito—, eso aparentemente es lo que la ciudadanía quiere. Aquí hay un concepto que se usó mucho tiempo, ya hace entre quince a veinte años, de *giving and have more*, que hablan de la *Stealth Democracy*. Es la idea de «yo activo la cosa cuando quiero», es la democracia potencial, o sea, es el activar potencialmente, y yo activo que la cosa funcione normal, pero yo voy a golpear cuando yo o mi grupo, o lo que fuese, lo consideremos. En cierto sentido, la evidencia sí sugiere que use las comillas —y aquí estoy citando a Jane Mansbridge, profesora de Harvard, una



Asambleas populares y *mini-publics*

La evidencia sugiere que «la participación en las democracias cara a cara puede hacer que los participantes se sientan humillados, asustados e incluso más impotentes que antes».

(Mansbridge, 1983: 71)

de las mujeres más brillantes que hay en la disciplina nuestra que trabaja sobre participación—, y dice así: «La evidencia sugiere que la participación en las democracias cara a cara puede hacer que los participantes se sientan humillados, asustados e incluso más impotentes que antes». Ella estudia esto en profundidad en toda la región de New England, que incluye Massachusetts y el noreste estadounidense, donde todavía existe la tradición de los New England *town meetings*, los encuentros locales de Nueva Inglaterra, y ha sistematizado esas experiencias.

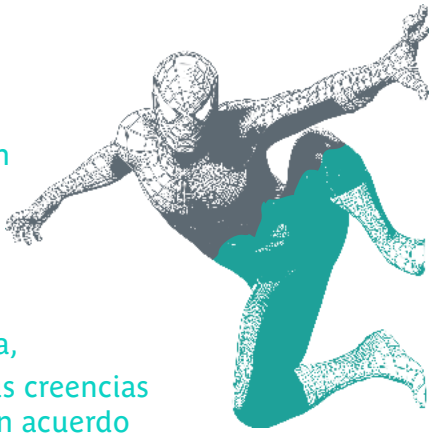
Uno podría pensar que muchas de estas innovaciones exigen implícitamente la existencia de algo parecido a un superhumano, un superciudadano, una persona que, sea sincera, esté bien intencionada y tenga buen comportamiento, que sea buena conversadora y buena oyente, dispuesta a cambiar su postura frente a la evidencia, dispuesta a dejar de lado sus creencias apasionadas para facilitar un acuerdo colectivo. Esto, en última instancia, es un superhéroe, no existe ese ser humano, creo que ninguno

Asambleas populares y *mini-publics*

Muchas de estas innovaciones exigen implícitamente la existencia de algo parecido a un superhumano, superciudadano.

Una persona:

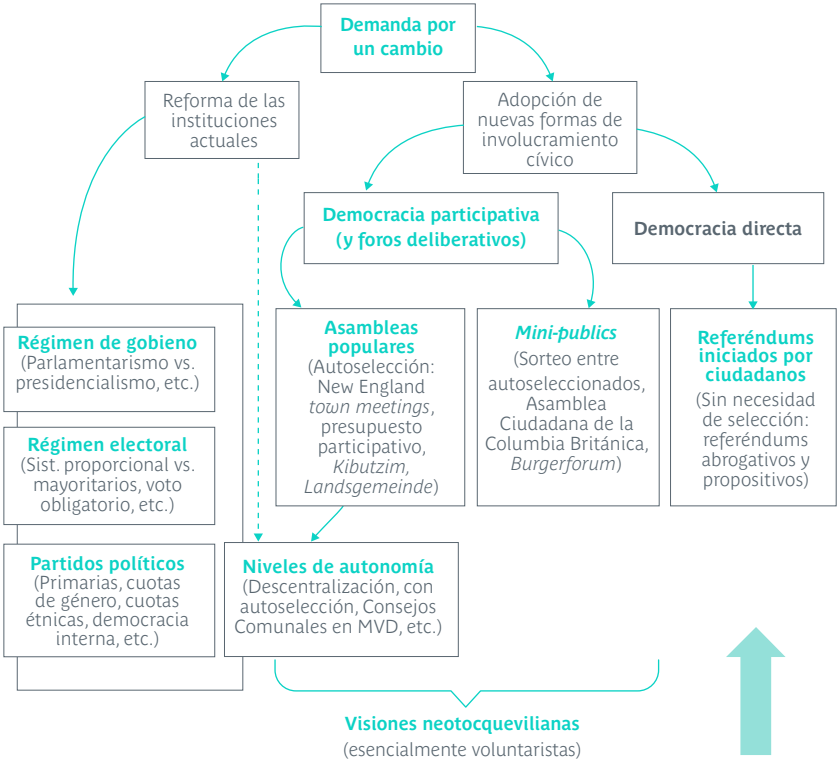
- sincera,
- bien intencionada y de buen comportamiento,
- buen conversador y buen oyente,
- dispuesta a cambiar su postura frente a la evidencia,
- dispuesta a dejar de lado sus creencias apasionadas para facilitar un acuerdo colectivo.



de nosotros satisfacemos esto. No quiero decir ni siquiera en su máxima expresión, ni siquiera la mitad, depende… creemos cosas, y sentarnos alrededor de una mesa a discutir ciertas materias, podría terminar «a las piñas», como dijéramos en Uruguay.

Entonces, creo que la exigencia, hay que ser cuidadoso de no terminar reproduciendo, institucionalizando, las desigualdades preexistentes en nuestras sociedades. Y muchas veces corremos el riesgo —después podemos charlar un poco más sobre esto—, muchas veces, muchas de las experiencias o experimentos de democratizar la democracia —no de esa participación a todos los niveles y en todo momento y de toda forma— puede tener el

Alternativas de innovaciones democráticas
(simplificación)



búmeran de que estamos congelando la inequidad, estamos congelando la injusticia, estamos dándole una cara de «qué *cool* que somos», pero estamos dejando todo como está. Entonces, volvemos al esquema original, y acá es donde yo señalo este mundillo de las asambleas populares y los *mini-publics* como visiones neotocquevilianas. ¿Por qué neotocquevilianas? Porque, en cierto sentido, son extrema y esencialmente voluntaristas, en el sentido que dependen de la voluntad de la gente, y muchas veces la gente no tiene ganas, muchas veces la gente no tiene la energía, no tiene el tiempo, no tiene el recurso o la disponibilidad para entrar a este mundo.

A mí lo que personalmente me interesa, justamente, es el mundo que está más a la derecha del gráfico, el mundo de la democracia directa. Pero, claro, la *democracia directa* en sí misma es un concepto polisémico, ¿verdad?, tiene distintas caras, distintas definiciones. Yo, para tratar de entrar, de hincarle el diente al mundo de la democracia directa, defino mecanismos de democracia directa (MDD) entendiéndolos como un grupo de instituciones políticas donde los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto, y que no forma parte del proceso regular de elección de autoridades.

Esta definición es superamplia, pero así de amplia como es, si la aceptamos, hay muchas cosas que muchas veces nosotros me-

Democracia directa

Por mecanismos de democracia directa (MDD) entiendo a un grupo de instituciones políticas donde los ciudadanos deciden (o emiten su opinión) en las urnas a través del *sufragio universal* y *secreto,* que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades.

temos en la mesa de democracia directa, pero no satisfacen la definición previamente expuesta, sea porque no hay un voto universal o porque no es secreto. Por ejemplo, la democracia deliberativa... hablamos de la democracia deliberativa hace un rato, pero para la democracia deliberativa, que una discusión termine con una votación y donde un solo voto determine quién gana es el fracaso total de la deliberación. Justamente la idea de la deliberación consiste en encontrar un acuerdo entre los miembros participantes.

Democracia directa

Innovaciones democráticas que no cuadran con la definición propuesta:

- Democracia deliberativa;
- Presupuesto participativo;
- Asambleísmo;
- Peticiones (iniciativas populares de ley);
- Comisiones ciudadanas asesoras.

El presupuesto participativo tampoco entraría en el mundo de la democracia directa porque no hay un voto universal y secreto, necesariamente, si agarramos el buque insignia de Porto Alegre, quizá, la punta de lanza de todo lo que fue la revolución de los presupuestos participativos en América Latina, que contagia al resto del mundo, no se terminaba con votación de ninguna naturaleza si no querían acuerdos, había votaciones en algunos niveles, pero no era universal seguramente, y tampoco secreto. Y así podemos seguir, el asambleísmo general, las peticiones; lo que en Chile, por ejemplo, se llama la «iniciativa popular de ley», aquí adquiere varios otros nombres, pero, en esencia, con-

siste cuando un grupo de ciudadanos junta firmas, estas firmas son validadas y presentan un proyecto de ley para que el parlamento o la autoridad competente la tramite. Pero ahí no hay votación universal, menos en secreto, entonces no cabrían con esta amplia definición que creo que me dijeron: «Ah, sí está buena la definición», pero ya no entran ahí, entonces acá viene un poco la cuestión de ser más exigente con las definiciones y sistematizar un poquito las implicancias que tienen.

Ahora bien, las comisiones ciudadanas asesoras... esto estuvo muy de moda en Chile con el gobierno de Bachelet, de hecho, yo participé en la primera comisión asesora del Poder Ejecutivo en el gobierno de Bachelet en el año 2006, que era una comisión de reforma electoral. Chile tenía un sistema electoral muy raro, al final se cambió; hubo una comisión, pero a mí no me eligió nadie: me seleccionó alguien, estuve en una comisión de quince personas, pero no terminamos votando nada, nadie votó nada de lo que dijimos, o sea, no es democracia directa, es otra cosa, pero no es democracia directa, seguro.

Mitos

Para algunos, la democracia directa es la **salvación** para virtualmente todos los problemas que afectan la vida política. Para otros...

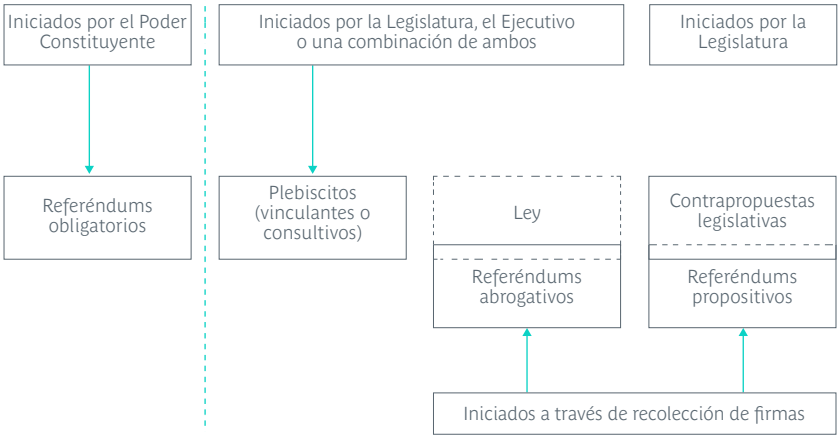
Es un camino derecho hacia la demagogia, el populismo y esto es la **aniquilación** del gobierno representativo.

Pero no todos los MDD son iguales...

Más o menos tenemos una idea sobre qué estamos hablando. Para algunos, y lo acabo de decir hace un par de minutos, la democracia directa es la salvación virtualmente para todos los problemas que nos afectan en la vida política. ¿Verdad? Esto lo he escuchado mil veces. También he escuchado lo otro: para otros es el camino derecho a la demagogia, al populismo, es la aniquilación del gobierno representativo. El mundo de la democracia directa es tan variado y rico que uno puede hacer lo que en inglés se denomina el *cherry picking*, que es seleccionar los mejores casos para apoyar una idea. Yo puedo señalar cientos de mecanismos de democracia directa que fueron superarmónicos con la expansión de derechos sociales, civiles y políticos, así como, simultáneamente, puedo demostrar otra cantidad exactamente igual, que fueron exactamente contrarios. Entonces, no todos los mecanismos de democracia directa son iguales, y la idea es: ¿cómo nos enfrentamos a este mundo de la democracia directa? Sabemos lo que es la democracia directa, lo que es un mecanismo de democracia directa, pero no todos los mecanismos de democracia directa son iguales.

Acá les estoy mostrando —vuelvo a la esquematización tratando de ayudar a la comprensión— cinco grandes instituciones de democracia directa que, podríamos decir, son el ADN del funcionamiento de la democracia directa global al día de hoy. Hay variaciones entre una y otra de las que vamos a hablar, pero, básicamente, son cuatro instituciones y media, me animo a decir. Empezando por la izquierda, tenemos los referéndums obligatorios. Los referéndums obligatorios son los procesos que se disparan por la propia legislación de un país. Por ejemplo, en todos los estados de Estados Unidos con la excepción de Delaware, si ustedes quieren cambiar una coma del texto constitucional, no sé, de Dakota del Norte, Oregón, California, Luisiana, tiene que ser al final del proceso legislativo aprobado directamente por la ciudadanía, de lo contrario, no tiene efecto. Esto es lo mismo en Suiza, en Uruguay, en Irlanda, en Lituania, en fin, en muchísimas democracias. Aquí lo importante es que el referéndum obligato-

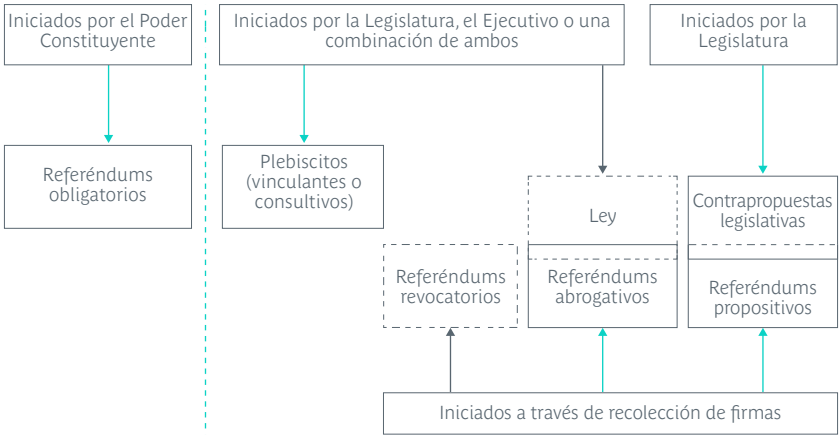
rio no es que lo inicie una persona, sino que, si se inicia en un proceso de reforma constitucional, donde los legisladores y legisladoras que están tramitando este proceso saben que al final del camino hay una votación popular que va a bendecir o repeler la decisión tomada por ellos.



Después viene el mundo plebiscitario, básicamente son iniciados estos por el deseo de una autoridad o de un grupo de autoridades que puede ser una combinación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, puede ser el Ejecutivo solo o puede ser el Legislativo solo, lo que depende de cada diseño institucional de cada uno de los países en donde estamos estudiándolo. Básicamente, los plebiscitos pueden ser vinculantes o simplemente consultivos, donde la autoridad nos consulte a nosotros: si te gustaría hacer esto, o estás de acuerdo con aquello, y así sucesivamente.

Pasamos a los que a mí particularmente me seducen, que son los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos (CI-MDD). Acá hay un tercer caso que lo pongo en un recuadro con línea segmentada, que es referéndum revocatorio. Lo dejo ahí en gris porque, si ustedes recuerdan, en mi definición

de *mecanismo de democracia directa* terminaba diciendo: voto secreto y obligatorio y que no forma parte del proceso de elección regular de autoridades. La democracia directa, en general, trabaja sobre tópicos, sobre temas, sobre asuntos políticos, el referéndum revocatorio es sobre personas, y acá reconozco la literatura está virtualmente partida en partes idénticas, para una mitad los referéndums revocatorios pertenecen al mundo de la democracia directa; para la otra mitad de la literatura, son un bicho aparte, porque serían un corolario a una mala elección de autoridades que hicimos tiempo atrás.



Evidentemente, los referéndums revocatorios comparten un montón de cosas comunes con los otros dos hermanos que tienen ahí al lado: se juntan firmas, se tienen que verificar, hay lapsos en los cuales podemos hacerlo; el referéndum revocatorio tiene todo esto, pero trata sobre personas y no sobre materia política. Entonces, me voy a concentrar en los referéndums abrogativos y los referéndums propositivos, simplemente como referéndums, para usar la terminología suiza, que Suiza, como contaba en otro evento ayer, es el patrón de oro de la democracia directa por la importancia, por la literatura y por la longevidad

que tiene la democracia directa allá. Y la iniciativa popular o referéndum propositivo tiene esa característica de la cual los ciudadanos podemos juntar firmas, hay obviamente estos números preestablecidos en un lapso, y si estas firmas son conseguidas en ese lapso y validadas por la autoridad electoral, se van directo a una votación. No le pedimos permiso a nadie; así funciona en la mitad de los estados de Estados Unidos, así funciona en Uruguay, así funciona en Suiza, así funciona en los cantones suizos, funciona en muchos lados así.

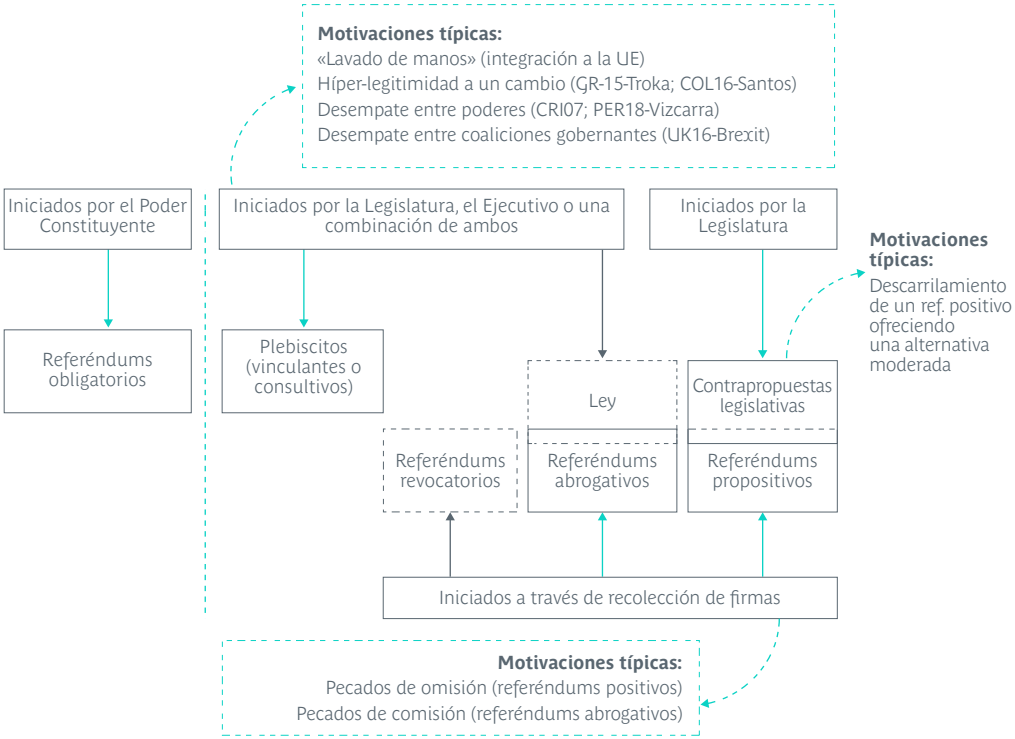
Por más que la autoridad esté cien por ciento en contra de lo que quiere la ciudadanía, por la razón que fuese que les parezca: que es una locura, que es un despropósito, que es normativamente repugnante, lo que sea; no pueden hacer nada. Si las firmas fueron recogidas en tiempo y forma, si es constitucionalmente válida, se pregunta, y lo que se decide, se decide. Pues bien, en algunos países raros, frente a un referéndum propositivo o iniciativa popular, para decirlo más común, en algunos lugares existe esta quinta institución que les he estado contando, por eso dije 4.5, que es la contrapropuesta legislativa. Esto se ha usado particularmente en Suiza, en Liechtenstein, en Uruguay y en Oregón, y en pocas instancias nada más. Pero frente a una iniciativa popular de reforma constitucional, la legislatura dice: «No, muchachos, ustedes están locos, se están pasando tres pueblos; vamos a hacer algo que apunte en esa dirección, pero más moderado». Entonces, la legislatura, el parlamento ofrecen una alternativa para la iniciativa popular. ¿Qué significa eso? Que los votantes vamos a la urna y tenemos por lo menos tres opciones: la iniciativa popular del grupo de interés equis, a aquel que juntó las firmas; el *statu quo*, o sea, la opción por defecto, que es no aceptar la iniciativa; y la opción que nos ofrece el parlamento, la legislatura, la tercera opción. Esto viene a enriquecer un poco el funcionamiento del mundo de la iniciativa popular.

Ahora bien, acá es donde tenemos una cosa importante que decir, las motivaciones que hay detrás de estos mecanismos de democracia directa son muy variados. Si ustedes me permiten,

en general los plebiscitos tienen cuatro tipos de motivaciones: la primera, como aparece allá arriba, es el lavado de manos. Un plebiscito le sirve a los gobiernos que se enfrentan a decisiones muy complicadas y dicen: «No, esto es demasiado groso, decidan ustedes, yo me lavo las manos; yo les puedo recomendar qué me parece mejor, pero esto es una decisión de ustedes, yo no me quiero comprometer si Holanda entra o no a la Unión Europea. Es demasiado importante, demasiado telúrica la repercusión que podría tener y justamente por eso les paso la pelota a ustedes».

La segunda forma o motivación que usualmente encontramos en el uso plebiscitario viene de la mano de darle una hiperlegitimidad a una medida difícil que un gobierno toma. El ejemplo más evidente en la región que se me viene a la cabeza es en el año 2016, el presidente Santos de Colombia, después de un arreglo con las FARC donde había un involucrado, una reforma electoral, la amnistía, más un montón de cosas, llama a la ciudadanía para bendecir el acuerdo. Lo increíble —no, no es increíble, hay explicaciones— es que la ciudadanía colombiana dijo: «No, no queremos este acuerdo», pero Santos no tenía obligación alguna de llamar a un plebiscito, no tenía necesidad alguna, no era constitucionalmente necesario, no era legalmente requerido, nada. Él lo hizo porque estaba convencido de que iba a ganar, que le iba a dar un manto de legitimidad notable, pero así le fue.

Y la tercera razón, es el desempate político, esto es muy común también en varios lugares del mundo, que puede ser, en primera instancia, el desempate entre poderes, por ejemplo: Perú, Vizcarra, 2018. Teníamos un «gallito» entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el presidente Vizcarra, frente al parlamento peruano, son dos trenes que van de frente, sabemos que van a chocar y la forma que encuentran el fusible fue llamar el plebiscito, que lo gana Vizcarra en este caso. Pero también existe la otra forma, un desempate dentro de una coalición gobernante, acá tenemos el famosísimo ejemplo del *brexit*. Cameron no te-



nía por qué hacer un plebiscito sobre el *brexit*. Cameron estaba seguro de que iba a ganar. Él le quería dar una lección al ala más conservadora del partido conservador, estaba convencido de que iba a ganar, y bueno, ya sabemos la historia, posiblemente no ha habido en los últimos cincuenta años una votación directa, tan comentada, tan charlada y estudiada como el *brexit*. Estaba tan convencido que dijo: «Si llego a perder, mañana me voy de la casa del primer ministro», y que lo veían con la valija saliendo de Downing Street número 10. Y pasó.

Los mecanismos de democracia directa iniciados por la ciudadanía tienen completamente otro sabor… las motivaciones, usualmente son dos. Por un lado, por pecados de omisión, que son las iniciativas populares, los referéndums propositivos, es decir, la autoridad no escucha la demanda que tenemos, quere-

mos esto sí o sí, intentamos ir por los canales normales, no nos prestan atención, no nos quieren escuchar, no les conviene escucharnos, lo que fuese, juntamos firmas y hacemos el cambio nosotros mismos; si podemos, obviamente. Por otro lado, el pecado de comisión: aprobaron una legislación que es terrible, esta legislación atenta contra mis principios, mis creencias, mis… lo que fuera, tanto da, el ciudadano no tiene por qué justificarse, no tengo por qué decir por qué quiero hacer un referéndum, lo hago y punto. Se puede hacer contra una ley, incluso puede ser contra artículos de una ley.

Por último, tenemos a la contrapropuesta legislativa, que muchas veces se ha usado como simple excusa para descarrilar una iniciativa popular.

En Suiza esto ha sido muy estudiado, pero las contrapropuestas legislativas que no se usan siempre que hay una iniciativa popular, sino que esporádicamente, justamente, tienen el cometido de descarrilar esto que la gente quiere ofreciendo una opción hipermoderada del cambio que este grupo quería originalmente. Esto es hacer un cambio más bien de maquillaje a la iniciativa popular que quería este grupo ciudadano, este grupo de interés cien por ciento legítimo, pero es para descarrilar eso, entonces, simplemente es cambiar el *statu quo* un pelín para este costado, tanto da, con tal de desactivar la iniciativa popular.

El diablo esta en los detalles…

a. «Peaje» de entrada (en firmas);
b. Tiempos de circulación;
c. Redacción de pregunta y calendarización;
d. Exenciones temáticas;
e. Control de constitucionalidad;
f. Cuórums (part., aprob., geo/adm., supermay.);
g. Financiamiento y campaña justa, etc.

Habiendo dicho todo esto, sobre las motivaciones de los mecanismos de democracia directa, es importante reconocer que el diablo está en los detalles. Es muy distinto si se le exige para hacer una iniciativa popular el 10 por ciento del padrón electoral o el 1 por ciento. Es muy distinto obligarte que este 10 por ciento de apoyos sea conseguido en un año que en tres meses. Ni que hablar de quien redacta la pregunta, cómo se calendariza, quién hace el control de constitucionalidad, la existencia o no de cuórums de participación, cuórums de aprobación, supermayoría, cuórums administrativos... cuórums tenemos de todos los gustos, tamaños y formas. ¿Quién financia la campaña?, ¿cómo validamos?, y ¿cómo logramos hacer una campaña justa? —y ¿qué significa justa, verdad?—. Como sea, los mecanismos de democracia directa, en cierto sentido, nos mueven el piso de lo que nosotros tradicionalmente creemos que es el proceso de toma de decisiones en una democracia normal, en una democracia representativa típica, por ejemplo, en un presidencialismo como cualquiera de los nuestros en América Latina.

Permítanme mostrarles un gráfico muy simple sobre las diferencias de aprobar una ley típica en un régimen representativo puro y uno donde existen mecanismos de democracia directa. Asumamos que L es la Legislatura, E es el Ejecutivo, M es la ciudadanía y SQ el *statu quo*. La legislatura puede mantener el *statu quo*, es decir, no hacer nada sobre un tema o puede aprobar una ley. En caso de aprobar una ley, el Ejecutivo tiene dos posibilidades: la acepta o la veta; si el Ejecutivo la veta, vuelve al Legislativo, que puede levantar el veto presidencial —así funcionan la mayoría de los presidencialismos latinoamericanos— o acepta el veto y de vuelta volvemos a la cuestión estática. Y si el Legislativo levantó el veto del Ejecutivo, ya pasó que el Ejecutivo no tiene nada más que promulgar la legislación que había aprobado en primera instancia con las reformas correspondientes a lo largo del proceso. La democracia directa, al incluir un nuevo actor en el proceso de toma de decisiones —porque recuerden, los ciudadanos podemos proponer, pero también podemos recha-

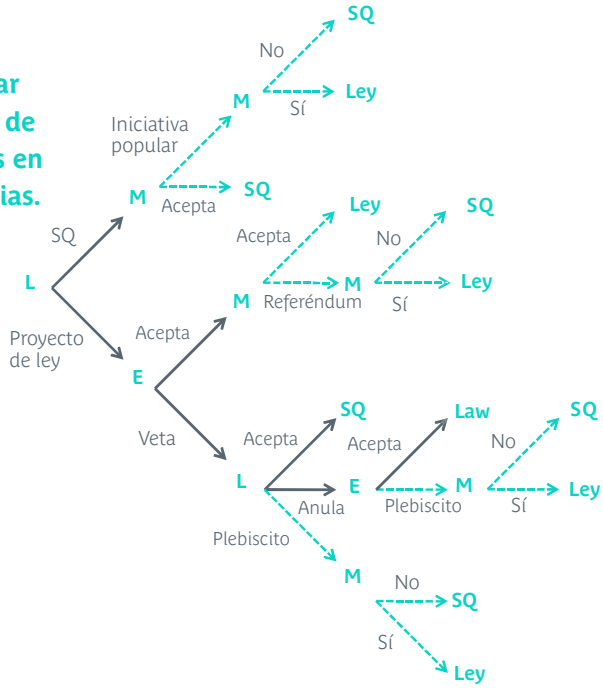
Los MDD tienen la capacidad de alterar el proceso «típico» de toma de decisiones en nuestras democracias.

L = Legislatura

E = Ejecutivos

M = Ciudadanía

SQ = *Statu quo*



zar, en la medida que la ciudadanía pueda hacer una de las dos cosas, entra en varios lugares del árbol de decisión en la democracia representativa— se va sofisticando y el proceso de toma de decisiones se vuelve mucho más complejo. Ciertamente, puede ser más lento, pero esto también puede expresar una de las virtudes de tener a un actor más involucrado, «nosotros», involucrándonos como ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

¿Por qué los mecanismos de democracia directa, iniciado por los ciudadanos, sirven como una innovación democrática? Primero, porque no se asume que las personas sean necesariamente buenas ni que busquen fines altruistas o loables, no es paternalista, ya que la acción, la activación de los mecanismos de democracia directa no necesitan del beneplácito de autoridad alguna. Y, como vamos a ver, como grupo de instituciones no presenta

¿Por qué los CI-MDD sirven como una innovación democrática?

- No se asume que las personas sean necesariamente buenas, ni que busquen fines loables o altruistas (como implícitamente otras innovaciones democráticas sí).
- No es paternalista, ya que su acción no depende del beneplácito de autoridad alguna.
- Como grupo de instituciones no presenta sesgos evidentes (asunto sobre el que volveré en breve).

Sin embargo...

No se puede gobernar vía DD. Es insensato y hasta puede ser antidemocrático en el sentido de que las *mayorías pueden terminar perdiendo sistemáticamente*. ¿Por qué?

Porque ir a un régimen DD puro requiere que la agenda pública se divida en temas discretos (sí/no) que se voten por separado (como en cualquier parlamento).

sesgos evidentes sobre asuntos temáticos o inclinaciones para un lado u otro del espectro ideológico de forma constante.

Sin embargo, no se puede gobernar vía democracia directa. Es insensato y hasta puede ser antidemocrático, en el sentido de que las mayorías —se los voy a mostrar ahora— pueden termi-

nar perdiendo sistemáticamente. Me van a decir: «¿Cómo, David? Si es voto por mayoría. ¿Cómo las mayorías pueden terminar perdiendo sistemáticamente?». Porque para ir a un régimen de democracia directa puro, requerimos que la agenda pública se divida en temas discretos, en síes y noes, así como hacen los parlamentos contemporáneos, ir votando ítem a ítem.

Aquí les muestro este caso hipotético. Miren esto, obviamente, está artificialmente dibujado para hacer un punto sobre el tema que dije anteriormente. Aquí tenemos once votantes, los once de arriba, de la A a la K, son once personas, ABC y así sucesivamente. Tenemos once preguntas, de la uno a la once. Sabemos que todas fueron aprobadas por seis contra cinco, todas, las once preguntas fueron aceptadas por la ciudadanía. Si prestamos atención al primer grupo, votantes A-G, el 64 por ciento de los votantes votó en el 55 por ciento de las decisiones de la minoría;

11 votantes

11 preguntas

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	Total votos afirmativos	Resultado
1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	6	Aprobado
2	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1	1	6	Aprobado
3	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	6	Aprobado
4	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	6	Aprobado
5	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	6	Aprobado
6	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	6	Aprobado
7	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	6	Aprobado
8	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	6	Aprobado
9	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	6	Aprobado
10	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	6	Aprobado
11	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	6	Aprobado

El 55% de los votantes votó en el 64% de las decisiones con la minoría.

El 64% de los votantes votó en el 55% de las decisiones con la minoría.

«Incluso si los votantes toman decisiones razonables sobre cada tema individualmente, el paquete general de políticas tomadas en conjunto puede no tener sentido» (McGann, 2006: 128).

recuerde, todas las preguntas fueron aprobadas, seis contra cinco, once preguntas, pero, sin embargo, el 64 por ciento de los votantes —dos tercios— votó con la minoría, más aún el 55 por

ciento de los votantes, y si tomamos el subconjunto AF, votó en el 64 por ciento de las mociones en la minoría, siendo la mayoría. Ciertamente, esto no es un caso real y está dibujado e inventado; está pensado para hacer el punto de que existen enormes problemas en el pensar o en el creer que a través de los mecanismos de democracia directa vamos a lograr mayorías estables a lo largo del tiempo, en donde las mayorías van a seguir siendo mayorías, ya que muchas veces puede ser que las mayorías estén del lado perdedor, cosa que es absolutamente paradójico por decir lo menos.

La democracia directa es un arma muy filosa, pero tenemos que, nuevamente, pensar: ¿quién activa?, ¿para qué activa?, y ¿cómo activa? Aquí voy a poner un ejemplo sobre la paradójica existencia de la democracia directa en manos de los ciudadanos. Esta señora, esta es una foto que yo le saqué muchos años atrás,

La paradójica existencia de la democracia directa en manos de los ciudadanos (CI-MDD).

Altman, David, 2019, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, cap. 6.

ha de haber sido en el año 2004, es en el Parlamento del Uruguay. Esta señora tiene un cartel, que marchando alrededor del Parlamento de la república dice: «Somos más de 600 000 y votamos». En términos mexicanos, 600 000 es gracioso, no es nada; en términos uruguayos, era el 25 por ciento del electorado, y que se estaba manifestando por un tema de seguridad social. ¿Por qué les muestro esta foto? Porque la pregunta que tengo es más o menos así: ¿No les sorprende que los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos, las instituciones más mayoritarias que podamos imaginar —de vuelta, donde un voto hace toda la diferencia— se desarrollen y se utilicen más en Suiza y en Uruguay, dos de los países más consensualistas en sus respectivas regiones? No digo que sean los más, pero posiblemente sí tenemos que señalar una democracia de los acuerdos consensualistas en América Latina, seguramente Uruguay estaría en el grupito que está allí adentro, y lo mismo pasa con Suiza. Sin embargo, son los países que usan más los mecanismos de democracia directa, que es esencialmente una institución por excelencia mayoritaria, donde un voto solo puede marcar toda la diferencia.

La foto de abajo a la izquierda es el Parlamento uruguayo, la de la derecha es el Parlamento suizo en Berna. Yo tuve la posibilidad de charlar con muchos presidentes de la república en Uruguay, y a todos les pregunté lo siguiente: «Presidente, cuando usted enviaba un proyecto de ley al parlamento para su tramitación, ¿tomaba en cuenta que, en caso de aprobarse, el mismo podría desencadenar un referéndum iniciado por los ciudadanos para su derogación?». Es decir, el presidente manda un proyecto de ley; si se llegase a aprobar ese proyecto de ley, salvo situaciones muy excepcionales, es posible ser derogado todo o en parte por nosotros los ciudadanos, le guste o no al presidente de turno, le guste o no al Parlamento en turno. Esto está en la ciudadanía a decidir, no en las autoridades a decidir. El presidente Sanguinetti, dos veces presidente, en ese entonces me decía: «Si uno no tomaba eso en consideración, estaba casi cometiendo un suici-

¿No les sorprende que los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos (CI-MDD) —las instituciones más mayoritarias que podamos imaginar— se desarrollen y se utilicen más en Suiza y Uruguay, dos de los países más consensualistas en sus respectivos continentes?

dio político, era decisivo». El presidente Batlle me dice —tenía una voz muy fuerte—: «¡Pero claro, mijo!, ¿qué, acaso los otros no juegan?». Era como algo normal, es como una pregunta sin sentido, claro que es así.

El punto es que en estos casos y en Suiza, justamente una de las gracias que tiene el asunto de la amenaza del tener, el vivir con democracia directa, es que la simple amenaza de iniciar un referéndum para derogar una ley, por ejemplo, es incentivo lo suficientemente profundo para evitar un fracaso electoral a futuro, entonces los presidentes dicen: «Ah, no, para aquellos se van a poner así, se les van a parar los pelos de punta. ¿Saben qué? Vamos a traerlos a la mesa de negociación». Entonces existen incentivos para hacer negociaciones preventivas para evitar la iniciación de un referéndum, justamente para que ese referéndum no sea necesario; se amplía la base de negociación y, consecuentemente —y acá viene una de las paradojas—, el referéndum no, no se materializa, porque si este acuerdo, esta prenegociación en el momento antes de enviar un proyecto de ley, cuando le estoy preguntando a Batlle y Sanguinetti, a Lacalle y a Vázquez, qué pasaba si pasaba eso, dicen: «Sí, claro, es normal que sea así, es obvio que es así», entonces vos traés a los que podrían activar

Presidente, cuando usted enviaba un proyecto de ley al parlamento para su tramitación, ¿tomaba en cuenta que, en caso de aprobarse, el mismo podría desencadenar un referéndum iniciado por ciudadanos para su derogación?

Presidente Sanguinetti
(1985-1989; 1995-1999)

«Si uno no tomaba eso en consideración, estaba casi cometiendo un suicidio político. Era decisivo.»

«¡Pero claro, mijo! ¿Qué? ¿Acaso los otros no juegan?»

Presidente Batlle
(2000-2004)

el referéndum y, consecuentemente, si vemos el referéndum, es que ese proceso de negociación fracasó.

Justamente el éxito de la democracia directa, desde este ángulo, se da y se materializa mejor cuando no vemos el referéndum, cuando no vemos la votación, porque la amenaza —creíble, por cierto, tiene que ser creíble; si no, para qué vas a gastar balas en ceder asuntos políticos—, si es creíble la amenaza y la negociación es exitosa, no hay referéndum; si hay referéndum, es que la negociación fracasó. De hecho, hay un autor suizo de nombre griego, Yannis Papadopoulos, dice que: «Cada vez que vemos un referéndum en Suiza, es que el *Konkordanz* —que en alemán significa la política de los acuerdos— fracasó». Y algo por el estilo lo hacen Elizabeth Gerber y Arthur Lupia en Estados Unidos, sobre los estados de California, Washington, Oregón, etcétera; el mismo fenómeno se da en los tres puntos, por ejemplo, Suiza, Uruguay y Estados Unidos.

Habiendo dicho eso, tenemos ciertamente visiones que podrían ser complicadas. Y acá les estoy mostrando *posters* que se

Una panorámica de los últimos mecanismos de CI-MDD celebrados en Suiza nos deja con un sabor conservador muy estridente.

han usado en Suiza en los últimos años de iniciativas populares que, indiscutiblemente, nos dejan un sabor un tanto amargo, por decir lo menos. Acá no se distingue bien porque hay mucha luz, pero el uso de color blanco, negro, rojo, la tipografía y lo que dicen los pósteres no son palabras de bienvenida o amor, como se podrán imaginar. Estos son *posters* que usó el partido popular suizo, un partido de derecha bastante radical en Suiza, contra la inmigración, el Acuerdo de Schengen, de movimiento de personas en Europa y la facilitación de un sistema extremadamente complejo para obtener la ciudadanía. Más aún, vemos

que la gente que está representada no representa el estereotipo típico suizo, ¿verdad?

El de arriba a la derecha dice: «Iván, el violador quiere dejar papeles, o la señora que tiene miedo a Schengen». O arriba al medio, o arriba a la derecha, esas personas no son típicamente suizas de acuerdo al cliché o al estereotipo que tienen los suizos de ellos mismos, ni que hablar de las manos que están robando pasaportes suizos abajo a la izquierda o el grupo de musulmanes o de gánsteres… este de gorrito, en Suiza se los asemeja a este tipo de grupos. Y hay que hablar del afiche hipericónico, el fa-

Por supuesto, el conservadurismo no es únicamente suizo: Uruguay (edad de responsabilidad penal), Letonia (segundo idioma oficial), Croacia, Eslovaquia, Eslovenia (derechos gays), etc.

Me pregunto si este gusto conservador es generalizable a otras latitudes y, por tanto, una característica distintiva de la democracia directa contemporánea.

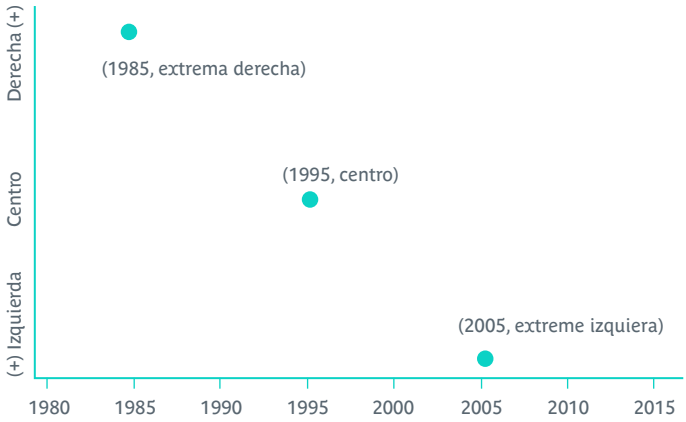
moso y utilizado en varios países de Europa, el expulsar la ovejita negra del rebaño blanco inmaculado de Suiza. Esto es el partido popular suizo. Entonces, yo me pregunto si este sabor conservador es algo típico suizo o se podría extrapolar a otro lugar. Pero si prestamos un poco de atención, también ha habido votos muy conservadores, tanto en Uruguay, en Letonia, en Croacia, en Eslovaquia, etcétera. Aquí son solo unos *posters* que les traigo

para que vayan viendo, y me pregunto si este gusto conservador es generalizable a otras latitudes. O sea, estadísticamente hablando, sí tenemos la robustez como para decir ¿esto es así o asá? Bueno, para poder responder esa pregunta, yo hago lo siguiente.

Imagínense, calculo el centro ideológico de cada mecanismo de democracia directa y este gráfico se lee así, muy fácil; tenemos la línea horizontal, que es el tiempo, los últimos 45 años, y cada puntito en la medida que nos vamos moviendo de arriba abajo, arriba o abajo, estamos más a la derecha o más a la izquierda respectivamente. El primer puntito, 1985, viene de la derecha, lo pongo bien arriba. El segundo puntito, 1995, está en el medio perfecto y el de 2005 lo pongo en la izquierda. Esto para que entiendan cómo están construidos los gráficos que les mostraré a continuación.

Tomé tantos mecanismos de democracia directa ocurridos y contextos democráticos como me era posible y lo que hice es calcular el centro ideológico de donde viene cada una de las votaciones populares. Para esto consideré los últimos casi 50 años de la base de datos, desde 1972 hasta 2020, son 1050 casos, siendo hiperexigente con el nivel de democracia, que aquí es un índice de democracia electoral de Varieties of Democracy mayor a 0.75 para arriba; es decir, todos los puntitos que ven acá ocurrieron en democracias que podemos estar seguros son democráticas. Los puntitos blancos son los referéndums que no logran su objetivo, los fracasados, y los negros son los que sí lo logran. Las líneas son las tendencias en donde está el pívot ideológico de todo este grupo de mecanismos de democracia directa hecho en contextos democráticos desde el año 1970 hasta ahora en el ámbito nacional, y lo que podemos ver es que no hay un sesgo estadísticamente significativo, tenemos tanto de uno como de otro lado, exitosos y fracasados. Más aún, si voy solamente a la ubicación relativa de donde viene el referéndum, si viene desde la izquierda del Gobierno, porque podemos tener un Gobierno de izquierda, pero puede venirle un referéndum más de la izquierda o un Gobierno de derecha le puede venir algo más de la

Centro ideológico gravitacional de los MDD

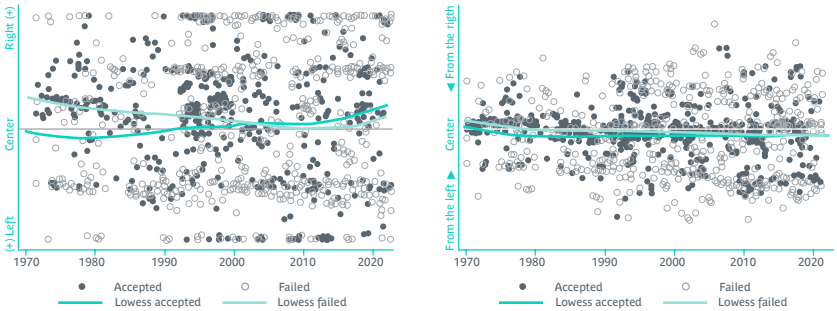


derecha, entonces, si ubicamos la posición relativa, las líneas son más chatas, o sea, son más horizontales, más hacia el centro, no hay sesgos ideológicos por lo pronto, estadísticamente hablando.

Para entrar a la última parte, México. Aquí les muestro la evolución democrática de México en los últimos años, desde 1950 al día de hoy. La línea de arriba es Costa Rica, una de las democracias virtuosas de América Latina; la de abajo es Cuba, la no democracia en América Latina, y México es el país que más se ajusta a los niveles democráticos del promedio de América Latina. Si me dicen a mí: «¿Cuál es el país más «latinoamericano» en su nivel de democracia?». Es, indiscutiblemente, México.

México ejerce una presión superfuerte, y es la media, básicamente. Y así está América Latina. Al día de hoy, usando el índice de democracia electoral de Varieties of Democracy, en la visión más optimista, nuestra democracia hoy en México está igual de lo que era en el año 2000, y usando la versión más pesimista estamos al igual que en el año 1995. Cómo hago para decir esto, es el intervalo de confianza que ustedes ven ahí de Varieties of Democracy.

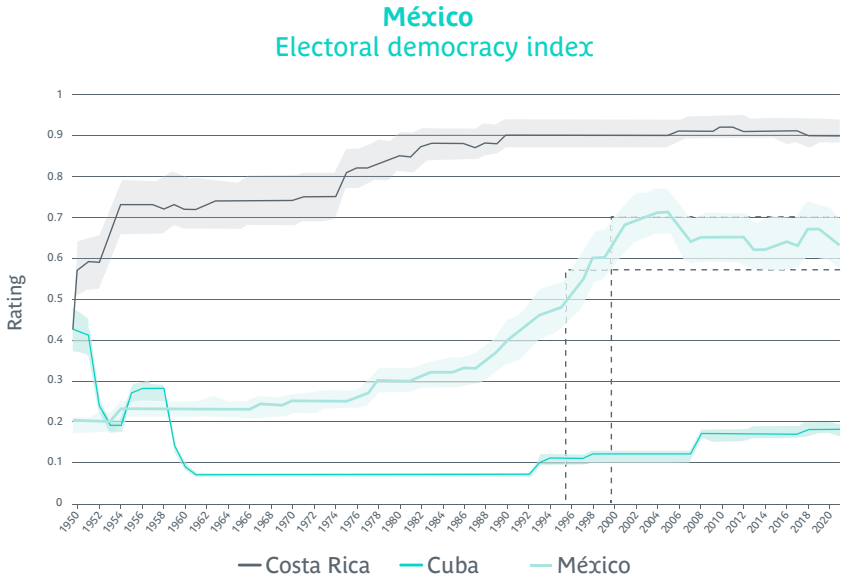
Centro ideológico gravitacional de todos los MDD en democracias entre 1970-2020
(i.e., VDEM polyarchy >= 0.75, N~1050).



CIG Absolito CIG Relativo (al gobierno)

LOWESS: Locally weighted scatterplot smoothing, non-parametric strategy.

¿Es cien por ciento así? No, estas son aproximaciones. Creo que esta es la mejor aproximación que tenemos para medir democracia que hay a la vuelta en el mundo hoy, aunque esto simplemente da una idea. En este contexto, antes de venir a este evento tan maravilloso, Paula tuvo la gentileza de mandarme un montón de material para que estudiara, y me leí legislación para un lado, legislación para otro. Me llamó poderosamente la atención esta gráfica, que la saqué del compendio de información sobre los mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas del Instituto Electoral del Estado de México, segunda edición, página 39. Y miren la tabla esta —y yo, ¡se me enloquecieron los mexicanos!—, son 33 mecanismos distintos que hay en la federación, evidentemente los de abajo se dan cuenta de que son pocos puntitos, son exóticos, pero hay una diversidad increíble. Leyendo más aún sobre esta legislación, todos estos compendios que me mandó Paula veían que se llamaban casi de forma igual cosas distintas y de forma distinta cosas casi iguales. No quiero decir que es un lenguaje de sordos, pero dificulta enormemente la comprensión.



Tengo que confesar que estudio estos tópicos hace muchos años, pero me costó enormidad entender el contenido y las diferencias entre uno y otro de los mecanismos de democracia directa. Es más, ayer estábamos con Érick, estábamos en el auto y escuchamos toda una discusión sobre lo caro que mucha gente dice que es la democracia: «Que no, que tenemos tantas instituciones…». Yo pensaba en mis adentros: «Sí, está bien, la democracia es cara, y no me cabe la menor duda, pero créanme que las dictaduras son mucho más caras; no me cabe la menor duda y creo que podríamos armar y pensar en cuánto de caro es una dictadura que una democracia». La democracia cuesta plata, mucha, sí. Ojo, no es necesariamente para tener treintaitrés cosas distintas con nombres distintos, esto se podría armonizar, mejorar, sistematizar, pulir, arreglar. Yo sé que México está comenzando, pero, por lo pronto, que no me vengan con el tema de lo caro que es el asunto.

Entonces, cerrando ya, sobre México, el peligro —y leyendo estos 33 casos distintos, aunque le presté mayor atención a los

México, ¡33 mecanismos!

MECANISMOS	AGS	BC	BCS	CAMP	CHIS	CHIH	CDMX	COAH	COL	DGO	GTO	GRO
Referéndum	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●
Iniciativa ciudadana / Iniciativa popular	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●
Plebiscito	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●
Consulta popular y/o ciudadana	●	●	●		●	●	●	●		●		●
Audiencia pública			●		●	●	●	●				●
Revocación de mandato	●	●				●	●					●
Presupuesto participativo	●	●				●			●			
Cabildo abierto	●					●						
Difusión pública			●				●					●
Colaboración ciudadana			●			●	●					●
Contralorías ciudadanas o social			●			●	●					
Consulta vecinal												
Rendición de cuentas							●					●
Recorridos entre los presidentes municipales / jefes delegacionales							●					●
Asamblea ciudadana												●
Comités ciudadanos	●											
Observatorios ciudadanos			●									
Los consejos consultivos ciudadanos						●						
Organización en comités vecinales												
Organizaciones ciudadanas											●	
Colaboración comunitaria			●									
Red de contraloría							●					
Congreso abierto								●				
Obra pública con participación ciudadana												
Las agencias de desarrollo local												
Colaboración vecinal												
Unidades de quejas y denuncias												
Voz ciudadana en el cabildo												
Gobierno abierto												
Ratificación constitucional												
Referéndum constitucional												
Consulta popular, ejercida mediante el plebiscito o referéndum												
Asamblea vecinal												
TOTAL	8	6	10	0	5	11	12	6	4	4	4	11

ENTIDADES																				TOTAL
HGO	JAL	MEX	MICH	MOR	NAY	NL	OAX	PUE	QRO	QROO	SLP	SIN	SON	TAB	TAMPS	TLAX	VER	YUC	ZAC	
	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	29
●	●		●	●	●	●		●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	28
	●		●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	28
●	●	●	●	●		●				●	●		●	●	●	●	●			22
●	●			●		●	●								●		●			13
	●			●		●	●													9
	●		●			●							●							8
	●			●			●										●			6
				●											●					5
	●			●																6
	●					●														5
									●				●		●					3
				●																3
															●					3
	●			●																3
													●							2
			●																	2
							●													2
	●			●																2
	●																			2
																				1
																				1
																				1
				●																1
									●											1
													●							1
															●					1
															●					1
																●				1
	●																			1
	●																			1
						●														1
																	●			1
3	15	2	6	13	3	7	6	3	5	4	3	3	8	4	10	5	7	3	3	

de arriba de la tabla, que eran los más frecuentes— que existe —o creo, ustedes me pueden corregir— un peligro de imposibilidad práctica para que grupos ciudadanos realmente activen de forma independiente sus derechos de democracia directa, por cómo está diseñado el andamiaje arquitectónico institucional. De hecho, muchos mecanismos de participación son contingentes a los deseos y financiamiento —otro detalle no menor— de los ejecutivos de turno para darle luz verde o detener, de una forma u otra, la iniciativa popular —cuando hablo de la iniciativa popular a la suiza, a la uruguaya o el referéndum a la suiza o la uruguaya, que es derogar una ley, recientemente aprobada—.

Es más —y acá, creo que la evidencia que hemos visto en los últimos años en México así lo puede confirmar—, el riesgo de la tentación plebiscitaria para su activación puede ser muy capciosa. Y un detalle no menor, ni en Suiza ni en Uruguay existen los plebiscitos. El Poder Ejecutivo no puede consultarle a la ciudadanía nada, está prohibidísimo, solamente se activan en el caso de una reforma constitucional, pero no hay otro escenario en el cual el ejecutivo de turno o la legislatura de turno llamen a la ciudadanía a votar sobre cierta materia, más aún no existe vota-

Peligro o imposibilidad práctica para que grupos ciudadanos activen sus derechos directos de manera independiente.

Muchos mecanismos de participación contingentes a deseos (y financiamiento) de los ejecutivos de turno para dar luz verde o detener CI-MDD.

Riesgo de tentación plebiscitaria para su activación capciosa (nótese que no existen los plebiscitos en Suiza, Uruguay, etc.).

ción no vinculante —en esto también es común con los Estados Unidos—, no existe el voto consultivo de ninguna forma. Lo que se hace, lo que se decide, se decide y punto, te gusta o no te gusta y si no te gusta, activas otro y lo cambiás, y así es el juego. Tampoco significa que haya un tipo de legislación superior a otra. En este sentido, vale exactamente igual la legislación promulgada y aceptada de forma directa, como aquella hecha por nuestros representantes.

A pesar de sus limitaciones, los mecanismos de democracia directa en las manos de los ciudadanos sirven como herramienta de sincronización entre las élites y la ciudadanía. Se acuerdan de lo que yo les decía, que cuando el presidente veía que había un grupo de presión que podría torcerle el brazo, bueno, eso sirve para sincronizarnos, para negociar, viene mucho de la mano de coordinación y de sincronización. Descomprimen la presión política porque canalizamos las demandas y moldeamos en última instancia el conflicto, le damos forma, es decir, lo hacemos más civilizado. «¿No te gusta? Junta firmas y nos vemos en las urnas». Incentivamos negociaciones preventivas para evitar costosísimas derrotas electorales y, por lo que vimos, los mecanis-

A pesar de sus limitaciones, *bien diseñados,* los CI-MDD...

- Sirven como herramientas de sincronización entre las élites políticas y ciudadanos.
- Descomprimen la presión política, canalizan las demandas, moldean el conflicto.
- Incentivan negociaciones preventivas para evitar costosas derrotas electorales.
- Como grupo de instituciones, no tiene sesgos evidentes (der., izq., lib., cons., etc.).

Los CI-MDD destinados a ser válvulas de seguridad de uso intermitente contra el comportamiento perverso o, literalmente, irresponsable de las instituciones republicanas. Y *ninguno de estos países tiene ninguno*.

mos de democracia directa como grupo de instituciones no tienen sesgos evidentes. No son simplemente reacciones que evitan el *statu quo* o el cambio; no son de izquierda, no son de derecha, hay de todo. Son todo lo que ustedes quieran, porque la variación es tan amplia y se reparte de forma equilibrada.

Y vuelvo a la misma foto que les mostré al principio, si recuerdan. Los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos están destinados, creo yo, a hacer válvulas de seguridad de uso intermitente contra el comportamiento perverso o literalmente irresponsable, porque no me dan respuesta a una demanda de las autoridades republicanas. Y miren qué interesante, en ninguno de estos casos que muestro, los ciudadanos tenían la capacidad de activar mecanismos de democracia directa. Significa que, haber tenido... y no quiero que me malinterpreten, significa que el haber tenido mecanismos de democracia directa en las manos de los ciudadanos no hubiese habido estallido

social en Chile en el 2019. No lo puedo afirmar, pues es un contra fáctico grande como un mamut, pero mi intuición me indica —y creo que tendría bastantes argumentos para defender esta idea— que, de haber habido mecanismos de democracia directa en las manos de los ciudadanos chilenos, hubiésemos podido haber cambiado la legislación que se consideró esencialmente perniciosa el funcionamiento republicano, como la famosa Ley de Pesca, hubiésemos matizado el tema de las AFP, hubiésemos cambiado la Ley de Educación, se hubiesen hecho pequeños arreglos a lo largo del camino, que a la larga hubiesen desactivado la explosión social.

Uruguay tiene muchos de los mismos dilemas que tiene Chile, somos muy parecidos, estamos en el mismo barrio allá abajo, pero lo que tiene la política es que se puede autorregular en el sentido de que hay otro autor jugando, otra amenaza de forma constante. Consecuentemente, la legislación posiblemente esté más cercana del votante mediano que en la legislación en el caso chileno, que evidentemente no era muy querida por la mayoría de la gente en ese entonces, y por eso el estallido con ese nivel de bronca. Cierro acá y quedo a vuestra disposición, muchas gracias.

¡Gracias por su atención!

Participación democrática directa

Diálogo sobre los mecanismos de participación ciudadana y su capacidad para corregir decisiones

David Altman y Paula Ramírez Höhne

Buenas tardes. Estamos aquí con el doctor David Altman que es un gran experto estudioso de la democracia del mundo, pero, además, en lo específico de esto que llamamos la* democracia directa*, que creo que es más atinado, más puntual, llamarle* mecanismos de participación democrática directa de participación política *y es un honor tenerte aquí, platicar contigo esta tarde. Quisiéramos plantearte algunas preguntas. En primer término, una suerte de reflexión: vivimos un momento, universalmente hablando, en donde nunca antes tanta gente había sido gobernada por gobiernos democráticos o democráticamente electos. Y, no obstante, registramos también un profundo desapego, un descontento, casi hasta una animadversión hacia el sistema democrático. Entonces, yo te preguntaría primero, ¿a qué se debe esta situación? Y, en segundo término, ¿qué rol juegan los mecanismos de participación ciudadana en esta ecuación?

Es una pregunta, son varias preguntas en una, bien difíciles de responder. Efectivamente, Paula, cuando tú dices que es la primera vez que tanta gente estamos siendo gobernada por regímenes democráticamente electos, sí, pero eso también hay que agarrarlo con pincitas, porque estamos viendo retrocesos en países muy importantes y muy poblados —como Brasil, como India— que hacen que estos números cambien un poco, ¿no? Ahí debemos ver cómo viene la mano con la democracia, cómo medimos eso, pero, ciertamente, si miramos el largo periodo de la historia, es un momento único. Y si, paradójicamente, a la vez, estamos con una suerte de desafección galopante como descreimiento, don-

de la democracia tiene que ir reinventándose. La *democracia* creo que no es entendible, sino como un proceso de autorreinvención, autoinnovación constante, la búsqueda de nuevas formas de cómo enganchamos con la ciudadanía. Y esto ha llevado a muchas «modas», entre comillas; primero, la expansión del voto masculino universal, después del voto femenino, y así sucesivamente. Yo creo que los mecanismos de democracia directa, al día de hoy, la discusión que tenemos con ellos es muy parecida a la que teníamos con la extensión del voto de la mujer que, en algún momento, sectores conservadores decían: «No, no son responsables, porque no tienen propiedades, no van a hacer un voto informado». Creo que hoy, en su sano juicio, a ninguna persona razonable se le ocurre creer que en una sociedad donde la mitad de la población no pueda votar es democrática. No existe eso. Eventualmente, creo que, con la democracia directa, va a pasar algo por el estilo; creo que somos capaces de tomar decisiones difíciles, muchas de ellas, y, a la larga, vamos a encontrar un nuevo equilibrio; y, de vuelta, la democracia es esta búsqueda constante, y creo que es uno de los patrones que cruza a lo largo de todos los años que hemos tenido democracia contemporánea. Por lo pronto, la democracia liberal —si querés, del siglo XVIII, aproximadamente— en esta búsqueda, y eso es lo que hace a la democracia, y la democracia, a diferencia de otros regímenes, es la única que nos permite cambiar y ajustarse. Esa es una de las maravillas de la democracia, entre otras tantas.

Irse adaptando.

Claro.

Muchas gracias. Tú tienes, digamos, un amplio estudio universal respecto de, vamos a decirlo, la calidad y el desempeño de las democracias, por el proyecto que coordinas de Variedad de Democracias, y has hecho un conjunto de reflexiones en torno a que los mecanismos de participación se convierten o se muestran como una forma de supervivencia, incluso en nuestra democracia representativa, en esta idea de que la democracia se está adaptando a su nuevo contexto, a esta nueva situación de

desapego, etcétera. ¿Cómo es exactamente esta relación entre la democracia representativa y los mecanismos de participación política directos?

A ver, primero, la democracia, así como la democracia directa, son conceptos que involucran muchas cosas, técnicamente, les decimos polisémicos, pues tiene muchas caras. La democracia directa, los mecanismos de democracia directa, estos mecanismos participativos son a los cuales tú estás aludiendo, y tienen esta capacidad de servir como correctores de ciertas decisiones en ciertos momentos que toman nuestros representantes. Efectivamente, los representantes tienen que negociar y, muchas veces, en estas negociaciones transan cosas que a nosotros nos parecen importantes, y es en ese momento, en esos espacios interelectorales —entre elección y elección—, que los ciudadanos nos encontramos, la ciudadanía se encuentra un poco más desprotegida.

Sí, obviamente hay controles, legalidades, controles horizontales de los tres poderes, pero los ciudadanos no podemos, tradicionalmente, ejercer un cambio de rumbo o un matiz en el rumbo. Estos mecanismos ofrecen una ventana a la ciudadanía para, en caso de necesidad, hacer ajustes al rumbo en el cual estamos yendo. Sea para hacer un cambio o sea para evitar un cambio que las autoridades quieren; ahí la soberanía radica en la ciudadanía, y las autoridades son trabajadores públicos, son personas como vos, como yo, como cualquiera de los que estamos acá que pueden cometer errores, que tienen sus pasiones, que tienen sus intereses, tienen absolutamente todo, es gente. Y estos mecanismos vienen a hacer pequeños ajustes, pero esto es incomprensible sin lo otro. Es decir, nosotros necesitamos una democracia representativa, vital, fuerte, saludable, y sobre eso vamos a ir haciendo ajustes. Muchos de los países que yo considero que tienen una calidad democrática muy alta, algunos no tienen mecanismos de democracia directa, pero hay presiones para eso. Otros sí los tienen. Estos son cambios que se están introduciendo ahora y de a poco. Yo creo que, a la larga, vamos a

terminar todos un poco más para ese lado, esto puede tomar cien años, doscientos años, no sé.

No obstante, eres muy puntual en aclarar que los mecanismos de participación ciudadana que tienen esta función, esta virtud correctiva complementaria, tampoco son la panacea, la bala de plata con la que vamos a resolver nuestras diferencias, nuestros problemas, ¿cómo se complementan estos dos sistemas? Y me gusta mucho escuchar esto que planteas y que es muy clarificador en el sentido de que los mecanismos de participación política directa solo pueden ocurrir en democracias representativas, ¿es así?

Y bueno, uno puede hacer una mímica de un mecanismo de democracia directa en cualquier tipo de régimen, desde la democracia más prístina hasta la dictadura más terrible. Mímicas de elecciones hemos visto en muchos lados a lo largo de mucho tiempo, y eso es factible, pero, efectivamente, los mecanismos de democracia directa tienen todos sus bríos en la medida en que ocurran en el contexto de un régimen representativo. Ahora, en algún momento mencioné, charlando previamente, «el diablo está en los detalles», como dice el refrán, y efectivamente, en los detalles del diseño institucional en armonía con lo que tenemos de democracia representativa, es donde podemos ver en qué medida y hasta predecir cómo van a funcionar estos mecanismos de democracia directa, ya sea, por ejemplo, cuántas firmas son necesarias, durante cuánto tiempo, si hay temas que quedan excluidos, quién redacta la pregunta, si existen cuórums de aprobación, de participación, si es vinculante o no. Hemos aprendido, y ya tenemos una acumulación para sacar unas generalidades, sabemos que el mundo plebiscitario en la mano de las autoridades políticas es complicado, porque es muy tentador para usarlo de forma interesada o capciosa. También sabemos que, si exigimos muchas firmas, por ejemplo, se convierten en imposibles.

Hay una suerte de listado, un decálogo, un parámetro sobre lo que se debe y no se debe hacer a la hora de diseñar, instru-

mentar y echar para delante mecanismos de participación. Has comentado dos al menos: el tema de las firmas y quién activa.

Correcto. No es que haya decálogos, pero sí consensos. La Convención de Venecia ha sido una cantera importante de consensos en el contexto europeo. En el trabajo mío, en el último, en *Ciudadanía de expansión,* en el capítulo… No me acuerdo exactamente, creo que es el seis, hay un par de apartados sobre qué cosas, qué aspectos tomar en consideración y, efectivamente, el número de firmas es un clásico, porque llama mucho la atención, pero si tú pones un número muy elevado, va a ser inusable, pero si pones un número muy bajo, lo usa cualquiera. ¿Y queremos que cualquiera use esto? Son armas muy filosas. Entonces, ¿dónde está el nivel sabio? ¿Dónde está la sabiduría en esto? Depende del contexto, depende de muchas cosas, pero no hay números claros. Te puedo decir cuál es el promedio mundial: por ejemplo, para una iniciativa popular de reformas constitucionales es cercano al 10 por ciento del electorado; para los referéndums es un poco menos, está en un siete punto y algo por ciento, ocho punto y algo. Yo estoy agarrando en todos los países donde existe, miro qué porcentaje se pide en cada uno y saco una media. Eso es, más o menos, lo que pasa… ¿Eso está bueno? No sé, eso depende del contexto, depende otra parte del diseño institucional que tenga todo el entramado democrático de donde está ocurriendo eso.

De acuerdo. Has comentado que en países con democracias tan consolidadas, como Suiza o el propio Uruguay, no existen estos mecanismos plebiscitarios para consultarle a la ciudadanía nada, básicamente, salvo el tema de una reforma constitucional, que ahí sí, por ley, por constitución, requieren de la validación y aprobación ciudadana… ¿Por qué esto es así, en este tipo de democracias?

Yo creo que en este tipo de democracias, justamente, el constituyente —o los o las constituyentes— fueron lo suficientemente precavidos y sabios como para saber que los mecanismos de democracia directa ofrecen un manto de legitimidad, un manto de una fuerza política que trasciende una medida política cual-

quiera, una ley o algo. Le da un toque, un sabor mucho más calado, mucho más profundo; y justamente por eso se evita que autoridades utilicen estas constituciones con fines espurios para avanzar en su agenda política o los que fuesen sus intereses. Entonces, en estos contextos se es muy claro en que el que ejercita la autoridad no los puede usar salvo, como tú decías, en un proceso de forma constitucional, que sabemos que, a la larga, termina con un voto popular o en la ciudadanía. Pero tú, líder, lidera. Nosotros te elegimos, está fantástico, ahora tu trabajo es hacer esto, no estar preguntándome constantemente qué quiero, porque vos querés tal cosa de una u otra forma, usando esta relevancia de tu figura institucional para lograr ciertos objetivos, pero, efectivamente… No sé, te pongo en el caso uruguayo, porque en Suiza son siete presidentes simultáneamente, pero en el caso uruguayo un presidente, una presidenta, en el mejor momento no puede consultar a la ciudadanía nada, nada.

Un poco sobre México. Como sabes, en el país, tanto en el nivel nacional como subnacional, hemos venido incorporando en nuestras normas los mecanismos de participación ciudadana de forma distinta, distinta índole, con distintos requisitos, etcétera. Pero en este último año hemos experimentado los dos primeros mecanismos de participación ciudadana instrumentados a nivel nacional en nuestro país. Uno fue la consulta comúnmente conocida como de «los expresidentes», una consulta que organizó el Instituto Nacional Electoral (INE), y otra que fue la famosa «revocación de mandato», también organizada por el INE, que es la autoridad competente. ¿Qué opinas de estos ejercicios?

A mí me llamaron poderosamente la atención, en particular, en los dos casos, empezando por la formulación de la pregunta. Pero inclusive antes, en la utilización por parte de la autoridad, volvemos a la pregunta previa, ¿cómo la autoridad le saca jugo a una institución?, que, desde mi perspectiva, no tendría que tener la posibilidad de sacarle jugo. El referéndum revocatorio fue, básicamente, un plebiscito aprobatorio. En ningún lado… Yo no conozco antecedentes donde el revocado —eventualmente re-

vocable— es el principal gestor del mecanismo —detrás su gente y su partido—, eso no lo conozco. Y la consulta de los expresidentes… Uno necesitaba, creo, tener un doctorado en lingüística para entender la pregunta. Francamente, la leí una y otra vez, y me pareció una muy mala pregunta. Pero volvemos al uso *ex profeso* que le pueden dar ciertos líderes a la movilización y la explotación de estos recursos institucionales con fines partisanos, qué bueno, son legítimos, obviamente todos tenemos intereses, pero el riesgo lo veo muy latente. Y ahí, si tuviese algún tipo de recomendación de perspectiva superhumilde, es decirle: «Cuidado con eso. Sean cuidadosos con mecanismos que dependan de la voluntad de los ejecutivos en turno. Tengan cuidado con mecanismos que no son vinculantes»; porque voy a preguntarle a la gente la opinión sobre tal materia, pero si después hago lo que yo quiero y no tomo en consideración eso, a la larga es un búmeran para la propia democracia en funcionamiento democrático. O sea, francamente creo que lo consultivo genera mucho más fiascos y fracasos democráticos que hacer las cosas bien, desde mi perspectiva, que es: lo que decidamos es ley y punto.

Este podríamos llamarlo, digamos, otro acuerdo en esta materia. Es decir, la participación ciudadana tiene que tener efectos vinculantes para que no sea contraproducente en un momento dado, que no se desincentive la movilización ciudadana, porque tenga la claridad de que, si va a participar, esa participación va a tener un efecto, un impacto, una consecuencia. En México, prácticamente todos los mecanismos de participación tienen cierto nivel de vinculatoriedad, pero está condicionada, o sea, tienes que alcanzar cierto porcentaje para que sea vinculable…

De participación.

De participación, no es solamente el sí o el no, en caso de que fuese un plebiscito, sino que hay que cumplir con una condición de participación. ¿Qué opinas de esto?

Mira, el tema de los cuórums de participación es sumamente discutido, y es uno de los grandes temas en el contexto de la democracia directa. Yo creo que la evidencia tiende a sugerir que

en aquellos lugares donde tenés cuórums de participación altos, lo que estás generando también es un efecto contrario de lo que querrías en un principio, que es desmovilizar. Te pongo el caso de Italia: en Italia tenemos cuórums de participación de 50 por ciento de la población para que, lo que se decida, sea vinculante, pero frente a una decisión muy complicada, vos tenés todos los incentivos para hacer campaña, ofrecer alternativas ese domingo para que la gente no vaya a participar. Esto se ve de forma reiterada no solamente en Italia, sino en el este de Europa, en muchos países. En caso de exigir un tipo de cuórum —una exigencia para que lo que se decida sea vinculante—, creo que hay un consenso sobre los cuórums de aprobación y no de participación. ¿A qué me refiero? Que el cuórum de aprobación no genera los incentivos de desmovilización, sino que a vos te conviene que, cuanto más gente vaya, mejor, obviamente, y cuanto más sea tu grupo, mejor, pero no tienes los incentivos para desmovilizar. Los cuórums de participación se asocian con campañas hechas exprofesamente para desmovilizar a la gente. Recuerdo en una votación que hubo en el gobierno de Berlusconi sobre la fertilización *in vitro* —que era una ley bastante conservadora, y que fue apelada por un grupo de ciudadanos—, consiguen las firmas, y la Iglesia y el Gobierno —más conservador— lo que hicieron fue hacer kermeses, partidos de fútbol, cine gratis, era todo para sacar a la gente de la votación. Lo lograron. No se llegó al 50 por ciento, pero, dentro de los que votaron, casi un setenta y algo por ciento estaba a favor de borrar la ley, y otro tanto en contra. Entonces, el cuórum de participación —los niveles mínimos de participación— puede generar dos consecuencias inclusive más fuertes: la primera es la campaña desmovilización, la segunda es, inclusive, la propia violación al secreto del voto. ¿Cómo así? Si yo te digo «no vayas a votar el próximo domingo, porque nosotros no queremos que se lleguen a los cuórums, quédate en casa». Si vos vas a votar, quedan dos posibilidades: o no me entendés, o sos contraria a lo que yo te estoy diciendo. Si no me entendés, es porque no te entró. Cualquiera que sea, ha habido

evidencia de gente que sufrió violencia en la calle en el sur de Italia porque fue a votar en ese referéndum que te mencionaba. Entonces, la lógica de los matones era «o sos tan tonta que no nos hiciste caso porque votarías como te dijimos, o fuiste sobre la oposición», que es peligroso. Como sea, ese es uno de los problemas que tienen los cuórums de participación a diferencia de los de aprobación.

Has formulado una definición de la democracia directa y mencionas algunos elementos muy relevantes que también están presentes en la función electoral, es decir, en la democracia electoral, que son el voto universal, el voto secreto, entre otras características. Aquí la pregunta es, esto de los mecanismos de participación ciudadana, ¿deben de cumplir con condiciones de certeza, como si se tratase del voto para elegir representaciones y gobernantes?

Tanto o más. O sea, a través de estos mecanismos nosotros podemos hacer reformas constitucionales, podemos derogar leyes, en algunos lugares podés hacer o aprobar leyes, todo de forma directa; y consecuentemente, es fundamental que se den absolutamente todas las garantías iguales que en el voto ordinario para la elección del presidente de la república, senadores, legisladores o la autoridad que sea. No es que tenga que ser menos secreto o menos… No. Las garantías tienen que ser…

O menos riguroso… Porque, «oye, mira, para promover la participación…». Tú sabes que, en México, nuestro sistema electoral es un sistema profundamente normado, muy procedimental, que tiene candados en cada paso de la instrumentación del proceso electoral. Y ha habido voces que dicen: «No, la participación ciudadana no va por ahí. Tiene que ser más libre, tiene que estar menos condicionada… Puede llegar lo otro a inhibir la participación…». Digamos, ahí hay un conflicto de opiniones, y esto llevó —o ha llevado— a que, por ejemplo, el presidente de la república, antes de tomar posesión, cuando era candidato electo, impulsó algunas consultas populares para consultar —valga la

redundancia— respecto de algunos de sus proyectos «insignia». ¿Qué opinión te merece esto?

A ver, sobre las consultas que hizo el presidente de la república antes de asumir —y que eran, básicamente, consultivas, porque no tenían ningún efecto vinculante sobre nada—, me parece que eso también es un arma de doble filo, en la medida en que se someta a una pregunta o votación; y después, la implementación es de acuerdo con lo que la autoridad quiere, independientemente de lo que dijo la ciudadanía, eso me parece un error grave. Y, efectivamente, el voto, el no tomar en consideración la opinión ciudadana sobre la materia que estemos votando, peca de paternalista y, a la larga, nuevamente vuelve a ser un búmeran para el funcionamiento democrático en general. Entonces, yo sería supercauteloso y cuidadoso… y creo que me estoy olvidando de la primera parte de la pregunta…

Sí. Más bien, enfocada al tema procedimental, es decir, debe de tener el rigor y, por lo tanto, la autoridad responsable.

Absolutamente. Y más aún, son tan filosos los mecanismos de democracia directa que… No te digo «más aún» porque no, el voto se tiene que garantizar en su secreto, en su plenitud, en todos los ámbitos, pero en estos contextos aún más; tenemos que ser supercuidadosos con la posibilidad de que los chicos malos se coordinen —que pasa mucho—; o sea, nosotros, cuando abrimos oportunidades institucionales, estas oportunidades pueden ser explotadas por los buenos, pero por los malos también. Entonces, ¿cómo evitamos la coordinación de grupos… no sé, para poner un acronismo, «mafiosos»? Ahí, en la medida en que lo dejás, que abrís espacios… No digo que no haya que abrirse, pero hay que abrirse con cautela y, justamente, en la medida en que no sos tan exigente con la pureza del voto, el riesgo es muy alto. Las instituciones son neutras y les dan oportunidades a todos: a los buenos y a los malos, a las buenas y a las malas. Entonces, justamente, desde esa perspectiva es donde creo que está muy bien que los organismos electorales independientes logren y sean exquisitos —creo que esa es la palabra, «exquisitos»— con

esta forma de diseñar instituciones. Y, ciertamente, en México —ayer escuchaba a un colega que hablaba con una legislación barroca, si no recuerdo mal—, uno se pone a leer y son vueltitas y cositas, detalle acá y allá, es increíble, mucho más que en otros lados; pero eso también da cuenta de la desconfianza esencial que hay en todo. Y creo que eso es lo que, a la larga, México —yo no soy quién para darle consejo— o las autoridades electorales tienen que apuntar a mejorar, la confianza en los partidos, a que esto no es solamente perversidad, no es solamente maldad, que hay gente buena onda, gente republicana que trata de hacer las cosas mejores y que, estoy seguro, son la mayoría; pero, justamente, tomando las precauciones de que los malos se pueden coordinar. Y ese es el gran tema: ¿cómo evitamos que los malos se coordinen para explotar instituciones? Sea una elección regular de autoridades, sea un referéndum, sea lo que sea. Ahí viene el genio de las autoridades electorales como ustedes.

Y yéndonos un poco más hacia lo local, hablando de Jalisco, hemos conversado brevemente que aquí, en el estado, tenemos la mayor cantidad de mecanismos de participación ciudadanos normados en una ley. Son dieciséis. Me parece que los has revisado y más o menos los conoces. Con esta nueva ley hemos detonado y organizado una consulta popular a finales del año pasado, pero más allá de esta situación política muy local, te preguntaría de la revisión que has hecho de esos dieciséis mecanismos de participación. ¿Qué reacción te da? ¿Más mecanismos de participaciones? ¿Mayor incidencia ciudadana? ¿Es una mejor democracia? ¿Qué nos indica esto o qué te llama a ti? ¿Qué te indica a ti?

A mí eso me da la impresión de desesperación; me deja el sabor de la desesperación. «Sigamos inventando, quizás en alguno le *achuntamos*». Un poco volviendo a esta cosa más barroca y la variedad increíble de mecanismos de democracia directa, si tú te fijas en aquellos lugares donde la democracia funciona de forma más vigorosa, son muchos menos, son muchísimos menos; lo que pasa es que son más filosos y tienen otras características, en el sentido, por ejemplo, de que existen entradas al siste-

ma político normal y más informales y más desestructuradas, y está buenísimo, pero en aquellos lugares donde hay que decidir, se decide. Y me da la impresión —no soy especialista en Jalisco— de que, en un lugar con tantas diferencias sociodemográficas, geográficas, el seguir buscando cosas como una metralleta puede ser, también, problemático. Por ejemplo, me enteraba el otro día de que aquí, en Jalisco, votaron menores de edad en una consulta que se hizo y, obviamente, es como un arma de doble filo. ¿Por qué? Era como una herramienta de educación cívica, pero ¿a los chicos qué les estás diciendo? «Vengan a votar, que lo que decidan ustedes no lo vamos a hacer porque, como no es vinculante, la opinión de ustedes va a ser considerada como un juego». ¿Quieres que los chicos se vayan con esa idea?

Y, por otro lado, está el tema de la «ciudadanía», es decir, quién está, no facultado en términos de derecho, sino capacitado —si puedo usar una palabra así— con la madurez, el conocimiento y la información suficiente como para votar en un procedimiento de una toma de decisión que requiere un conocimiento, insisto, una experiencia. ¿Qué onda con esto de la ciudadanía? Es decir, con la votación de menores de edad, en general, para la toma de decisiones.

La votación de menores de edad, por definición, es que no forman parte del juego de la ciudadanía. Por definición, no tienen derechos ciudadanos, propiamente electorales. Hay un límite que nosotros acordamos como sociedad, que usualmente es dieciocho años, pero en algunos lugares es veintiuno, en otros lugares es dieciséis, en algún tipo de elección puede ser quince, pero, en general, es de dieciocho, eso es un acuerdo que nosotros alcanzamos; sin embargo, chicos de doce años votando para después no escucharlos —o de siete, ¡imagínate!—, pero ahí les estamos dando un mensaje totalmente contradictorio: «Vení, que no te voy a tomar en consideración». ¡Es terrible! Yo creo que aquí tendrían que haber…

«Pero ven y conoce la urna, familiarízate con los instrumentos…».

Llevémoslos a la escuela pública, llevémoslos a las escuelas, que elijan a sus delegados de clase, que tengan la capacidad de activar votos populares, que hagan lo que quieran. Acá lo importante es la educación cívica, la educación ciudadana de cómo nosotros logramos penetrar el sistema de educación; pero traer a los niños a la urna a decirles: «No te voy a dar pelotas» —perdón por la expresión—, yo lo encuentro muy complicado. Pero esto es una de las tantas cosas que me llamaron poderosamente la atención, porque no es la única. Me llama la atención esta… No quiero decir *ingenuidad*, pero sí esperanza casi religiosa de que, porque nosotros hagamos más cosas y diseñemos más mecanismos, la gente va a venir en masa. No, no necesariamente es así. Es difícil saber, primero, lo que la gente quiere. Hablar de que la gente quiere más de esto, más de lo otro, eso hay que tomarlo con cierta precaución. Pero la evidencia que, más o menos, manejamos es que la gente quiere tener la posibilidad de pararse y decir: «No. Esto sí, esto no», etc. Pero la demanda constante requiere una cantidad de participación, requiere una cantidad de recursos que ni vos, ni yo, ni nadie de los que están acá a la vuelta tiene, inclusive la gente que no se dedica a esto, ¿verdad? Entonces, esperar que haciendo más vengan más y todo el mundo esté feliz y que sea una superdemocracia, en cierto sentido, tiene un sabor de ingenuidad. Y, sobre eso, yo también alertaría un poco o diría «presten atención a este lado», que no necesariamente tener más mecanismos significa que, a la larga, vamos a tener más democracia. Creo que es mucho más razonable hacer menos mecanismos que sean realmente utilizables y que tengan filo, y ahí entonces vamos a tener un efecto sobre las autoridades, porque saben que tienen la espada de Damocles arriba, y que, a la larga, se podría activar o no en función de cómo se comporten, y ahí se van a comportar derechito, posiblemente.

Que es justo lo que decías de que, paradójicamente, la activación de referéndums o plebiscitos es una suerte de señal de que la negociación política fracasó. Que el acuerdo social fracasó.

Eso me lo dijeron explícitamente los expresidentes de la república en Uruguay, pero también hay mucha evidencia que lo confirma en Suiza, en el contexto de Estados Unidos, en California —Elisabeth Gerber, Lupia, Papadopoulos, en fin, hay un montón de literatura sobre eso—, en aquellos lugares donde la amenaza de un referéndum es creíble y los líderes tienen todos los sinsentidos para decir: «Bueno, pará, pará, déjame prestar atención. Conversemos, porque no quiero perder un referéndum». Nadie quiere perder un referéndum que tiene, simbólicamente, «colmillos muy grandes». Y como no queremos perder y pasar vergüenzas, lo que hacemos es ampliar la base de negociación y tratamos de llegar a un encuentro donde sea innecesario activar el recurso de democracia directa.

Como última solución a nuestras diferencias.

Como última solución. Y si vemos que el referéndum se materializa, significa que toda esta transición negociadora previa no llegó a buen puerto. Sigue habiendo referéndums en Suiza, siguen habiendo referéndums en Uruguay, en Oregón, en California, etc. Bueno, son ejemplos de que ahí la negociación no fue del todo conducente, pero eso no le quita valor al referéndum para nada.

Es una solución.

Es una solución, justamente, para contener el conflicto, para frenar la rabia, la bronca, y darle forma institucional, conducir a la sociedad, es un arreglo que se encontraron en distintas sociedades para tratar nuestras diferencias. De eso se trata la democracia, en última instancia: cómo nos coordinamos para tratar nuestras diferencias y nos ponemos de acuerdo sin tener que matarnos.

Exacto, civilizadamente. Doctor, ¿alguna reflexión que nos quieras compartir de esta experiencia, de lo que has conocido de nuestra democracia? No solo ahora, naturalmente, en esta visita, sino de tu amplio conocimiento, que creas que es importante que nos quedemos con alguna idea en concreto.

A ver, yo creo que volvería… No quiero ser majadero con la idea de ser cuidadoso, pero sí sería cauteloso a la hora del diseño institucional, por lo pronto; de tratar de evitar que los poderosos aumenten su poder a través de estos mecanismos. Y muchas veces, por más de que vistamos a ciertos recursos con un manto de justicia, a la larga corremos el riesgo, si no están bien diseñados, de darles más poder a los poderosos y menos poder a la gente, a los segmentos más débiles de la sociedad. A esto me refería con eso de los plebiscitos presidenciales o de los gobernadores, tanto me da el nivel, cada uno elige el nivel que quiere pensarlo. Y sí tratar de ser menos ingenuos; de creer que, porque hay demanda de mayor participación, que esto va a ocurrir por arte de magia; no hay ósmosis, no hay generación espontánea. Pero hay que ser… yo sería cauteloso a la hora de no dar mensajes contradictorios: «Participen, pero, por tu edad, no te doy bola», «Vengan, chicos. ¡Bah! No importa, son chiquitos, no saben exactamente lo que quieren». Hay una serie de mensajes contradictorios que a mí me preocuparían.

Y, por cierto, bueno, esto es una cuestión normativa, no pretendo convencer a nadie, soy un creyente en la participación compulsiva cuando hay elecciones. Digo *participación compulsiva* en el sentido no de un voto obligatorio, porque uno dentro del cuarto oscuro hace lo que quiere; tenemos muchas posibilidades, inclusive en un mecanismo dicotómico, de si es un sí o un no, podemos anular, podemos no votar, podemos votar en blanco, escribir algo, una caricatura, lo que tú quieras. Creo que eso, a la larga, ayuda a evitar que ciertos personajes de las élites le hablen solo a los grupos que los van a apoyar y no a toda la sociedad; como que estamos obligando a las autoridades a tener que tomar en consideración a todo un espectro de gente que acudirá a las urnas, no te digo que a votar, pero sí acudirá, y, consecuentemente, tienen que estar más sensibles a distintas opiniones. Yo soy un convencido de eso, pero, claro, yo soy un uruguayo que vive en Chile, y en los dos lugares esto es un tema muy importante, así como podría decir —me estoy metiendo en la pata de

los caballos—, el voto extraterritorial, que es toda una discusión y que toco ciertas sensibilidades —soy cien por ciento consciente—, pero, personalmente, creo que es insensato el voto extraterritorial. Yo, como uruguayo, no puedo votar por el presidente de Uruguay, por ejemplo; no puedo votar nada desde el exterior, y me parece muy bien que así sea, porque yo no soy responsable de las políticas que se deciden ahí. ¿Por qué yo tendría que votar a qué velocidad se conducen las autopistas o si el matrimonio gay, por qué tengo que influir en eso si no me va a tocar ahí?

Bueno, aquí hay una deliberación muy profunda en torno a esto, porque, como tú sabes, somos el principal país expulsor de migración y el principal de occidente…

En números totales, porque, en proporción, la vía por Uruguay es mucho más grande que la mexicana.

Puede ser, pero tenemos 30 millones de mexicanas y mexicanos viviendo en los Estados Unidos. Dobla cualquier país latinoamericano, salvo Brasil, salvo Colombia. Entonces, aquí la reflexión ha sido que esta gente, en general, ha salido del país porque no ha tenido condiciones laborales y, en general, para tener una vida medianamente digna. Y con digna me refiero a que tenga qué comer, una escuela a donde ir. De manera que la reflexión ha sido que esta gente que ha sido expulsada, además, aporta el principal ingreso de nuestra economía nacional. El principal ingreso en México son las remesas que mandan.

Pero no son impuestos. No es como en Estados Unidos, que los americanos que viven en el exterior votan y pagan impuestos.

No, y además, no transitan por el Estado, naturalmente, sino a través de bancos y, digamos, hay otros intereses inmiscuidos, pero lo cierto es que es gente que ha sido expulsada por su propia condición de vida en el propio país, y cuando sale, no tiene una desvinculación con el país: manda dinero, mantiene a sus familias. De manera que la reflexión ha sido que esa gente tendría que poder decidir también qué pasa en su país. Yo sé que es un debate problemático, pero, además, sé que México tiene una realidad particular para ese tema.

Los uruguayos también echaron a la gente; el país echó a mucho exiliado, y de esa gente volvió alguna, mucha gente se quedó en la diáspora, hay gente que está cuarenta años viviendo en Australia, para ponerte un ejemplo. La pregunta es ¿por qué después de cuarenta años —porque oportunidades de volver… Está bien, no vas a vivir como te gustaría vivir, pero el país está abierto, es un país libre— los uruguayos directamente votaron no extender el voto a la diáspora? Esto fue en la elección del 2009, una reforma constitucional que pretendía extender el voto, y los uruguayos mismos decidieron que no. A mí, personalmente, me parece muy razonable. Pero bueno, por eso te digo, es otro tema, es harina de otro costal, no es democracia directa, no son mecanismos participativos. Pero yo creo que —de vuelta, lo que diga, y esta entrevista, por favor, tómenla con pincitas— es simplemente una opinión personal. Me dedico a estudiar esto y lo intento ver de la forma más objetiva posible, pero no soy quién para dar recomendaciones.

Yo creo que todo lo que nos has dicho en esta entrevista, esta mañana, en tu conferencia magistral, el día de ayer en la presentación de tu libro, y en tu propia producción literaria, realmente es valiosísimo para nosotros, que nos dedicamos a la parte estrictamente administrativa, operativa. Nos da muchas luces, porque hay un debate vivo aquí en México, es un debate reciente, en el que hemos encontrado pocos parámetros en esta intención de acercarnos a estos estándares, de lo que es mejor, de las buenas prácticas, de qué no debemos hacer, etc. Yo creo que todo este trabajo que has hecho a nosotros nos es muy útil para asumirlo e incorporarlo en nuestras funciones, pero también para propiciar una conversación pública.

Muchísimas gracias. Realmente es un honor lo que tú dices, y sí hay algo que se me ocurre que, quizás, podría mencionar, que hoy lo dije en la charla del taller y lo mencioné ayer también: cuiden a sus autoridades electorales. O sea, francamente —y no porque tú seas una de las tantas autoridades electorales—, pero creo que, en nuestra América Latina, muchas veces la tentación

de atacar en esta nueva época… Empezamos hablando de esto, de acusar al otro, de las oposiciones de ilegítimas o quinto columnista, sean las cortes antidemocráticas, sean los medios como fuente de *fake news*, etc.; creo que uno de los grandes cables a tierra que hemos tenido en América Latina han sido los organismos electorales autónomos e independientes. No recuerdo bien cuál es el decano de los organismos electorales, posiblemente sea la Corte Electoral del Uruguay de 1910, aproximadamente, o una cosa por el estilo, pero es la idea de la independencia de este poder, de los otros poderes, es algo fundamental, pero fundamental a la médula, al ADN constitutivo de la democracia. Ya en aquel entonces pensamos en la autoridad electoral como un cuarto poder de la república, no era que «dependía de», sino que era independiente. Y bueno, la Corte Electoral en Uruguay, el Servel en Chile —que ahora está un tanto estresado porque, obviamente, hay momentos muy efervescentes—, lo que fue el IFE mexicano (el INE hoy en día), el ONPE peruano, muchos de nuestros organismos electorales han dejado la vara muy alta, y ojalá las autoridades que nosotros elegimos —porque, en última instancia, somos todos nosotros, somos los mismos que estamos eligiendo—, que nosotros mismos seamos conscientes de que esta forma de no dependencia de otro poder es fundamental. Yo escuchaba que mucha gente de aquí se queja de que estos mecanismos de participación son caros y lentos; sí, pero es mucho más cara y mucho más lenta la dictadura, y eso lo voy a decir una y otra vez. La democracia requiere que invirtamos, pero no solamente inversión económica, hay una cuestión de vocación educativa, cívica, social, de transparencia y, desde esa perspectiva, hay que valorar mucho lo que tenemos. ¿Es perfecto? No, obviamente, yo creo que nadie en su sano juicio diría que nuestras autoridades electorales son perfectas. Cada una tiene sus vicios, sus cosas, pero, en general, creo que han hecho muy bien el trabajo y, desde esa perspectiva, tenemos que defender lo que funciona bien y cambiar lo que no funciona como querríamos.

Pues nos quedamos con esto último, básicamente, además de todo lo demás, claro. Muchísimas gracias, doctor Altman, ha sido, una vez más, un honor tenerte aquí, conversar contigo, aprender de ti. Ojalá se repita, ojalá sea pronto y esta es tu casa.

Muchísimas gracias. Es un gusto, realmente la pasé formidable, una gente maravillosa aquí en la vuelta, conocí a gente espectacular, y mil gracias por la oportunidad de compartir mi trabajo, mi estudio, es realmente un honor, yo me siento halagado

El gusto es todo nuestro.

Muchas gracias.

Innovaciones en democracia directa de David Altman, primer volumen de la Serie Debate Democrático, de la Colección Caleidoscopio, se terminó de imprimir en octubre de 2023 en los talleres de Impre Jal, en Nicolás Romero 518, Santa Teresita, Guadalajara, Jalisco. El tiraje fue de 500 ejemplares. En su composición se usaron los tipos Apolline y Parisine Plus, diseñados por Jean François Porchez. Para ilustrar la cubierta se eligió una imagen de Evgenii Bashta, obtenida con licencia estándar de la agencia Freepik. El artista digital intervino una reproducción escultórica de la diosa Artemisa, cuyo original es parte de las antigüedades griegas del Museo de Louvre y se conoce como la Diana de Versalles. Jesús García Arámbula fue el diagramador de esta obra, Felipe de Jesús Ponce Barajas hizo las labores de edición y Sayani Mozka Estrada dirigió el equipo editorial.

El funcionamiento de la democracia depende, en gran medida, de la ciudadanía y su capacidad para participar activamente en la vida pública, pues no solo debe limitarse a ejercer su derecho a votar y ser votado, sino a involucrarse mediante las distintas modalidades de participación. Pero, ¿cómo se lleva dicha participación a la práctica? A través de los mecanismos de participación democrática directa y de participación política, esos que, en un plano *terrenal,* permiten a la ciudadanía ejercer plenamente sus derechos políticos electorales.

Estas modalidades de participación también abonan al sistema político, permitiendo que existan los insumos necesarios para gestionar las demandas ciudadanas y, como bien lo recalca el autor, David Altman, esto no significa que el simple ejercicio de sufragar por diferentes opciones o de emitir una opinión respecto a algún tema concreto se convierta en un modelo idílico ateniense y resuelva *per se* las problemáticas de una sociedad; por el contrario, es el comienzo de una serie de gestiones que materializarían la participación ciudadana.

Jalisco Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

Colección Caleidoscopio
Serie Debate Democrático