

# En comptes de «més» democràcia, una democràcia «millor»?

## Les percepcions dels ciutadans amb relació a la democràcia directa enfront de la representativitat

**Cirila Toplak**

**A la llum de l'augment de reivindicacions d'una representació política més responsable amb el rerefons fons del que es percep com una crisi major de la democràcia representativa, aquest article examina les percepcions dels ciutadans sobre la democràcia directa i la democràcia representativa, i ofereix una contextualització històrica mitjançant l'exploració de l'evolució del procés de restabliment de la democràcia directa en l'era moderna com un complement de la democràcia representativa i la dinàmica comparada de les tendències globals en l'augment de l'aplicació dels instruments de la democràcia directa.**

### **Introducció**

En el context de la crisi econòmica, financera, social, mediambiental i política global, les crítiques públiques a la democràcia representativa i les demandes d'una alternativa política, centrades principalment en la reintroducció o el reforçament de la democràcia directa (a manca de nous conceptes ideològics i dominants), cada vegada han estat més prominents i fins i tot s'han evidenciat en les recents mobilitzacions i accions de protesta que s'han succeït arreu del món. Si bé d'una banda sembla que els ciutadans desitgen recuperar la seva sobirania sostraint-la dels seus representants, d'altra banda aquest desig potser no és necessàriament només el reflex d'una reacció davant la crisi actual, ni tampoc és necessàriament conseqüència d'una major consciència política, d'una educació cívica i d'una bona disposició per comprometre's en unes pràctiques de ciutadania més actives en les «societats del coneixement» contemporànies.

Aquest debat sobre les percepcions públiques amb relació a la democràcia directa enfront de la democràcia representativa es basa, en part, en un estudi transnacional realitzat per Bowler, Donovan i Karp, que no tan sols analitza l'actitud dels ciutadans respecte a la democràcia directa en les democràcies opulentes, sinó que també pre-

senta algunes conclusions destacades sobre la percepció dels ciutadans respecte de la democràcia representativa.

En un estudi que incloïa onze estats membres de la Unió Europea (democràcies «antigues» i també països postcomunistes), més els Estats Units, Austràlia, Nova Zelanda, el Canadà i Suïssa, els autors demostraven que l'entusiasme substancial per la democràcia directa en els governs

---

**L'ENTUSIASME PER LA  
DEMOCRÀCIA DIRECTA POT  
REFLECTIR TANT EL QUE LA  
GENT TROBA A FALTAR A LA  
DEMOCRÀCIA REPRESENTATIVA  
COM L'INTERÈS PER UNA VERSIÓ  
MÉS PARTICIPATIVA DE LA  
DEMOCRACIA**

---

estudiats «pot reflectir tant el que la gent troba a faltar a la democràcia representativa com l'interès per una versió més participativa de la democràcia». L'aprovació de la democràcia directa no ve, doncs, en primer lloc, de persones que estan compromeses políticament i desitgen «més democràcia», és a dir, més participació pública en els processos de presa de decisions, sinó també de persones que no estan necessàriament interessades en la política però que consideren urgent controlar i corregir el funcionament actual de la democràcia representativa. Els resultats d'aquest estudi demostraven també que «els factors més consistents per

predir l'interès per noves oportunitats de participació són la desconfiança política i la idea que els ciutadans 'han de vigilar' els seus governs».

Atès que les dades recollides corresponen a un període anterior a la crisi actual i que els autors de l'estudi només van analitzar per sobre les causes de les actituds predominants detectades en els ciutadans, primer verificarem la seva argumentació sobre l'origen de la reintroducció històrica i l'evolució de l'aplicació de la democràcia directa arreu del món, amb la intenció de detectar possibles indicadors de dependència de trajectòria.

Com que els autors expliquen els resultats del seu estudi principalment per la varietat de procediments en les regulacions de la democràcia directa, tractaré d'aquestes de manera comparativa. En segon lloc, comentaré els resultats de l'estudi de Bowler *et al.* per tal de demostrar correlacions entre les actituds de les elits polítiques i les percepcions públiques de la democràcia directa basades en les pràctiques polítiques de la democràcia directa en alguns dels països inclosos a l'estudi. Intentarem explicar aquestes correlacions a partir del model de democràcies de Lijphart, que es basa en el comportament de les seves elits polítiques.

## **La democràcia directa en el context històric**

Els instruments de la democràcia directa són romanalles de l'era més antiga de la democràcia. Arran de l'adopció de la democràcia representativa moderna, els referèndums i els plebiscits han estat més aviat escassos, si bé amb notables excepcions.

En el primer període de la democràcia moderna, la dimensió dels estats i la lentitud de les comunicacions feien gairebé inviable la participació directa dels ciutadans en processos públics de presa de decisions. Els teòrics i els professionals polítics de la Il·lustració, com els Pares Fundadors Americans, consideraven que el govern directe del poble era una possibilitat no desitjable, per bé que s'establia que el poble era sobirà, i el primer referèndum modern tingué lloc a Massachusetts l'any 1787, quan els pobladors es van oposar per primera vegada a una proposta constitucional.

En general, la classe mitjana que estava arrabassant el poder a l'aristocràcia dels antics règims no es fiava de les masses sense educació. Un intent fallit en aquesta direcció fou la Constitució francesa de 1793, que havia de regular una forma de federalització interna i d'inclusió dels ciutadans en les assemblees públiques perquè poguessin participar directament en els processos de presa de decisions; així, la majoria dels vots de les assemblees prevaldria en les decisions a escala nacional. La proposta constitucional dels jacobins, que pretenia concretar i actualitzar la Declaració del Drets de l'Home i del Ciutadà de 1789, introduïa el sufragi general per als homes i un nou concepte de sobirania del poble, en comptes de la nació. Per bé que es va aprovar per referèndum, mai no es va aplicar, per la curta existència del règim jacobí. Sota la influència dels arguments republicans defensats pel conservador E. J. Sieyes, va prevaler, en canvi, un altre model, que era explícitament representatiu.

En aquest model, en l'absència de l'òrgan sobirà, la nació, i en lloc seu, els representants electes eren els únics encarregats de la iniciativa legal, del debat sobre aquesta i del procés de presa de decisions.

La desviació respecte de la democràcia directa era comprensible, atès el caràcter final de la Revolució francesa com a revolució burgesa –la nova divisió de poder l'havien determinat finalment les elits burgeses en nom del poble. Mentre als Estats Units d'Amèrica la forma de representació i la sobirania del poble van ser objecte de seguida d'un consens social sòlid, França es va veure sacsejada durant més d'un segle després de la Revolució Francesa pel conflicte sobre la inclusivitat òptima de la participació política, que tenia un efecte desestabilitzador constant en la política francesa.

La democràcia directa tenia mala premsa ja a principi del segle XIX, com una tècnica del poder autocràtic dels Bonaparte. Napoleó Bonaparte va aconseguir que el seu control del Consolat fos aprovat per un plebiscit l'any 1800, com també l'establiment de l'Imperi el 1804; la voluntat del poble no es va expressar a les urnes en aquest cas, sinó que els francesos van tenir dues setmanes per emetre el seu vot públic a les oficines municipals per donar suport a qui llavors era un governant popular. Napoleó III va continuar amb aquestes pràctiques i així va aconseguir que el seu cop de 1851 fos legitimat per un plebiscit, i en va organitzar un altre per instaurar el Segon Imperi, en la constitució del qual el plebiscit fou una part important.

En endavant, els polítics i els teòrics polítics francesos van considerar que la democràcia directa era incompatible amb la democràcia representativa; només a principi dels anys trenta del segle XX aquest punt de vista va començar a canviar.

Tanmateix, llavors van aparèixer nous contraarguments per a l'aplicació de la democràcia directa a l'altra banda del Rin. Les eleccions parlamentàries que hi va haver a Alemanya a final de 1933, les primeres sota el govern del Partit Nacional Socialista, es podien interpretar com un plebiscit, atès que els votants ja no tenien cap oposició per qui votar. Simultàniament, es va fer un referèndum per decidir la sortida d'Alemanya de la Lliga de les Nacions. Els votants alemanys van aprovar aquesta decisió gairebé per unanimitat i alhora la participació fou extremament elevada (més del 96%, per bé que en aquestes eleccions parlamentàries hi va haver 3,3 milions de vots nuls com a protesta). L'any 1934, gairebé el 90% dels votants van aprovar en un altre referèndum

---

**EN L'ABSÈNCIA DE L'ÒRGAN  
SOBIRÀ, LA NACIÓ, I EN LLOC SEU,  
ELS REPRESENTANTS ELECTES  
EREN ELS ÚNICS ENCARREGATS  
DE LA INICIATIVA LEGAL, DEL  
DEBAT SOBRE AQUESTA I DEL  
PROCÉS DE PRESA DE DECISIONS**

---

**ELS POLÍTICS I ELS TEÒRICS  
POLÍTICS FRANCESOS VAN  
CONSIDERAR QUE LA DEMOCRÀCIA  
DIRECTA ERA INCOMPATIBLE  
AMB LA DEMOCRÀCIA  
REPRESENTATIVA; NOMÉS A  
PRINCIPI DELS ANYS TRENTA  
DEL SEGLE XX AQUEST PUNT DE  
VISTA VA COMENÇAR A CANVIAR**

la proposta de Hitler de fusionar els càrrecs de canceller i president de l'Estat. Les eleccions al Parlament alemany de 1936 també van ser un plebiscit, atès que els votants només van aprovar la composició del partit únic i van «donar permís» a Hitler per envair la Renània. La participació novament va ser alta i la pressió sobre els votants, despietada —el Partit Nacional Socialista havia llançat, des de zepelins, models «correctes» de paperetes de vot perquè els votants n'estiguessin informats! Les darreres eleccions «parlamentàries» a Alemanya sota el règim nazi van tenir lloc el 1938, alhora que també es va fer un referèndum sobre l'annexió d'Àustria (on també hi va haver eleccions). La participació fou gairebé del 100%, amb un índex una mica més alt a Àustria que a Alemanya.

Després de la Segona Guerra Mundial, moltes constitucions van incloure regulacions relatives a la democràcia directa, però pocs estats van recórrer a aquests instruments, alhora que es continuaven produint intents d'abús de les decisions populars. Els presidents, els governs i fins i tot els dictadors vinculaven el vot de confiança al resultat d'un referèndum —i alguns després van haver de renunciar al càrrec. Per exemple, Charles de Gaulle va sotmetre la seva presidència al referèndum constitucional de 1969 que havia de portar la descentralització de França i una reforma del Senat, si s'aprovava.

El general Pinochet fou apartat del poder per un referèndum l'any 1988 amb el qual intentava prolongar el seu govern vuit anys més, després d'haver legitimat la Junta Militar a Xile per mitjà d'un referèndum vuit anys abans. Un altre referèndum sobre les reformes econòmiques i polítiques en la Polònia comunista el 1987 va afeblir el govern del general Jaruzelski i va propiciar la caiguda del règim comunista dos anys més tard.

### **La democràcia directa: varietat de procediments**

La «varietat» és el descriptor dominant en les legislacions contemporànies sobre referèndums. Com que cada estat democràtic ha adaptat el seu sistema polític a les especificitats de la seva cultura política, els instruments de democràcia directa s'han interpretat procedimentalment de la mateixa manera. La participació pública en els processos de presa de decisions poden resultar molt evidents en alguns llocs, o una mera possibilitat teòrica en altres, si en el seu procés d'implementació s'han plantejat obstacles legals pràcticament insalvables.

El referèndum, l'instrument principal de la democràcia directa, és una variant organitzada a l'atzar de les eleccions generals, amb un vot de «sí» o «no» sobre una sèrie de qüestions majoritàriament «tancades», enfront de l'elecció «oberta» de candidats o candidatures de partits que es proposen a les eleccions.

Els models reguladors actuals inclouen referèndums preceptius, vinculants i/o consultius, amb alguna disparitat pel que fa a l'iniciador de la proposta legal o llei que és objecte d'una decisió o consulta popular, i a qui inicia el referèndum en si. Els estats d'arreu del món han adoptat diverses combinacions de solucions en aquesta matèria. El referèndum pot ser vinculant quan el Parlament ha d'adoptar qualsevol llei constitucional; en aquest cas, el Parlament també inicia

el referèndum (com succeeix a Austràlia, Dinamarca, Irlanda i Suïssa). El referèndum vinculant també pot ser conseqüència d'una iniciativa ciutadana sobre qualsevol matèria constitucional, per exemple a Suïssa i a Califòrnia. En aquest darrer cas, el referèndum també és vinculant si respon a qualsevol iniciativa legal dels ciutadans. El referèndum consultiu el poden iniciar el Parlament, com a la Gran Bretanya o a Suècia, o el cap d'estat, com a França (a proposta del Govern) o a Romania (autònomament). La iniciativa del referèndum pot provenir d'un nombre determinat de membres del Parlament, com a Dinamarca o a Eslovènia, o directament dels ciutadans, que pretenen posposar o anul·lar una norma legal ja adoptada, com a Itàlia o a Eslovènia. El referèndum el poden demanar les autoritats locals, com a Suïssa o a Itàlia, o bé una combinació d'aquestes autoritats, com a Irlanda o a Massachusetts.

Al *Land* federal alemany de Baviera, una iniciativa ciutadana només cristal·litza en un referèndum si reuneix almenys un 10% de signatures (gairebé un milió) en catorze dies a les oficines administratives de l'Estat. D'acord amb la legislació de 1973 en matèria de referèndums, a Àustria s'han de recollir 100.000 signatures en una setmana, i només en determinats moments i llocs, per poder-lo fer. Quan l'any 2004 a Veneçuela hi hagué un intent de depositar el president Hugo Chávez, es va demanar als oponents polítics que recollissin signatures del 20% dels votants en només 4 dies. Als Estats Units, el mínim de signatures que es demanen per tirar endavant una iniciativa de referèndum oscil·la entre el 2% dels votants a Dakota del Nord i el 15% a Wyoming.

Alguns estats han deixat oberta la incidència de la participació en la validesa de la decisió popular, mentre que d'altres han determinat el quòrum mínim que fa que el referèndum sigui vàlid. A Itàlia, per exemple, n'hi ha prou amb mig milió de signatures per implementar una iniciativa referendària, per bé que la decisió ha de ser aprovada almenys pel 50% dels votants.

Una altra varietat important en els procediments de referèndum és si són controlats exclusivament pel Parlament i, per tant, el Parlament renuncia al seu poder legislatiu exclusiu per decisió pròpia, o bé si l'autoritat legislativa del Parlament és controlada realment per altres institucions que també poden iniciar un referèndum, com ara el cap d'estat en un sistema semipresidencial o presidencial (però no necessàriament; per exemple, Croàcia és una excepció en aquest sentit).

Més aviat són poques les democràcies que han mantingut l'aplicació freqüent de la iniciativa ciutadana en els referèndums, i els països que s'han decantat més per la democràcia directa han estat Suïssa (més de 400 referèndums realitzats des de 1874), els Estats Units (en què es fan referèndums regularment en 24 estats federals), Itàlia (amb 38 referèndums nacionals realitzats sobre 65 temes des de 1970) i Irlanda (amb 33 referèndums nacionals realitzats des del primer referèndum constitucional de 1937).

D'acord amb les dades sobre organització de referèndums en les diverses regions del món, l'aplicació d'instruments de democràcia directa es va escampar arreu després de la Segona Guerra Mundial i des de llavors s'ha anat incrementant en general, però de manera inestable. Aquest increment s'ha d'atribuir a la creació d'un gran nombre de nous estats i als processos de democratització arran de la descolonització, com també a la consolidació i/o a la crisi de la democràcia representativa al món occidental.

---

**EL REFERÈNDUM, L'INSTRUMENT PRINCIPAL DE LA DEMOCRÀCIA DIRECTA, ÉS UNA VARIANT ORGANITZADA A L'ATZAR DE LES ELECCIONS GENERALS, AMB UN VOT DE "SÍ" O "NO" SOBRE UNA SÈRIE DE QÜESTIONS MAJORITÀRIAMENT "TANCADES"**

---

La realització de referèndums a Àfrica i Àsia va experimentar el màxim creixement en el període de la descolonització, entre els anys cinquanta i vuitanta del segle xx. S'observa que van augmentar en general sobretot als anys setanta –en aquella dècada, el nombre de referèndums a Europa va triplicar el de la dècada anterior, i en altres regions del món es va doblar. I el nombre de referèndums va tornar a augmentar substancialment als anys noranta, d'una manera molt intensiva a les dues Amèriques, mentre que a Europa la xifra es va doblar novament i d'altres regions van seguir la mateixa tendència, llevat d'Àsia. En canvi, a principi del segle xxi, es produeix una disminució evident arreu del món. Aquesta dinàmica respon als canvis polítics globals dels darrers seixanta anys: després de la liberalització i la crisi del corporativisme (a Europa) als anys setanta, que va mobilitzar políticament una ciutadania cada vegada més activa, va venir la caiguda dels règims autoritaris i les dictadures, i el consegüent reforçament de la democràcia a l'Amèrica central i del sud i a l'Europa de l'est als anys vuitanta i principi dels noranta, mentre les democràcies asiàtiques ja estaven centrades en el projecte econòmic neoliberal; finalment, la tendència global del neoconservadorisme a començament del segle xxi ha fet disminuir la freqüència dels referèndums al món occidental en particular, alhora que s'evidencia un interès renovat per la democràcia directa a Àsia i a Oceania.

A l'era moderna, doncs, la implementació de referèndums ha augmentat per vint a escala global. En conjunt, fins avui s'han celebrat més de 1.500 referèndums nacionals. Pot semblar

---

**A L'ERA MODERNA, DONCS,  
LA IMPLEMENTACIÓ DE  
REFERÈNDUMS HA AUGMENTAT  
PER VINT A ESCALA GLOBAL.  
EN CONJUNT, FINS AVUI S'HAN  
CELEBRAT MÉS DE 1.500  
REFERÈNDUMS NACIONALS**

---

que aquesta xifra és prou alta i que s'està desenvolupant la democràcia directa. Tanmateix, també pot semblar que 1.500 referèndums són una quantitat bastant modesta, tenint en compte que hi ha més de 200 estats i que la gran majoria diuen que són alguna forma de democràcia; comptat i debatut, durant tot el període considerat, només s'han fet al món set referèndums cada any. Així doncs, la majoria dels països no fan servir els instruments de la democràcia directa, tot i que els tenen regulats legalment.

### **En comptes de «més» democràcia, una democràcia «millor»?**

Com ja s'ha esmentat abans, l'any 2004 Bowler, Donovan i Karp van dur a terme un estudi extens sobre les percepcions públiques de la democràcia directa en 16 països. Els resultats van demostrar que «la gent trobava mancances en l'acompliment de la democràcia representativa, més que demanar una versió més participativa de la democràcia. Si bé observem que les expectatives de més oportunitats de participació estan relacionades amb un suport més gran a favor de la democràcia directa, els nostres resultats també demostren que els factors més sòlids per predir l'interès per noves oportunitats de participació són la desconfiança política i la idea que els ciutadans han de 'vigilar' els seus governs».

La conclusió principal dels autors fou que «el suport a favor de tenir 'més' oportunitats de participació és motivat per la desconfiança del govern, i també per la convicció que el ciutadà té el deure de vigilar el seu govern... Tanmateix, el resultat més consistent de les investigacions fetes en països diversos és que els ciutadans que recelen dels seus governs esperen més oportunitats de participació.

En general, trobem que la gent es mostra a favor de la democràcia directa per controlar millor la discrecionalitat que ha delegat als seus representants». O, com van assenyalar Hibbing i Theiss-Morse a propòsit de l'actitud dels ciutadans dels Estats Units, «el regust amarg que senten cap al Govern no prové del fet que s'hi vulguin implicar més, sinó del fet que senten la necessitat d'implicar-s'hi, per bé que voldrien que això no fos així».

Per a la finalitat d'aquesta proposta de discussió, hem extret i agregat algunes dades de l'estudi centrades específicament en la situació a la Unió Europea. Europa encapçala la democràcia directa amb diferència, comparada amb altres regions del món, per bé que això és degut principalment a Suïssa, que per això l'hem exclosa de la nostra anàlisi. D'altra banda, hem ampliat la taula amb algunes dades addicionals amb vista a esclarir el context.

Si bé preval una percepció positiva de la democràcia directa a tots els països, s'observen algunes diferències substancials en el grau de suport (que va del 81% a favor a Alemanya al 40% a favor a Hongria sobre el total nacional), que els autors de l'estudi interpreten com a derivades de les especificitats procedimentals.

Hem demostrat a bastament l'existència d'aquestes varietats procedimentals a l'apartat 3; tanmateix, si només això expliqués els diversos nivells de suport públic de la democràcia directa, els Països Baixos, on no estan previstos els referèndums nacionals, i el Regne Unit no podrien tenir un nivell igual de suport, per no parlar d'Alemanya i Suïssa (v. taula 3). La diferència entre les democràcies consolidades i les «noves» no pot explicar el fet que la democràcia directa només l'aprovi un 40% a Hongria i un 64% a la República Txeca (un tant per cent més elevat que el d'Àustria). I tampoc no es pot esgrimir la divisió nord-sud per interpretar l'alt suport que es registra a Espanya i a Alemanya, que encapçalen la llista amb uns índexs molt semblants. Sorprenentment, no sembla que hi hagi una correlació directa amb el descontentament de la representació política, com ho demostren les dades sobre la (des)confiança en les institucions polítiques corresponents al mateix període. Per què, doncs, en alguns estats els ciutadans perceben la democràcia directa com a bona i en tots els altres no tant?

Si, en primer lloc, considerem els països que registren els índexs més alts d'aprovació de la democràcia directa, Alemanya, Espanya i el Regne Unit, que són els tres primers de la llista, són països federalitzats. Que hi hagi pocs referèndums nacionals no significa que s'hi reprimeixi la democràcia directa, ja que s'organitzen nombrosos referèndums a escala regional (cinc a Espanya i nou al Regne Unit) i local (més de dos-cents cada any a Alemanya). A més, els referèndums nacionals i regionals a Espanya i al Regne Unit han tractat principalment qüestions relacionades amb la seva organització federal (el referèndum britànic sobre la *devolution*, els referèndums espanyols sobre l'autonomia regional). Per bé que, segons Lijphart, aquestes democràcies no es corresponen amb la definició de democràcies consociatives com Suïssa, amb relació a la democràcia directa sembla que actuen d'acord amb la línia consociativa, en utilitzar aquest recurs per dissipar el conflicte abans que s'estengui a escala nacional. Com explica Lijphart, la pretensió del plantejament consociatiu «no és suprimir o afeblir les divisions segmentàries sinó reconèixer-les explícitament i convertir els segments en elements constructius d'una democràcia estable». Així doncs, l'autonomia segmentària crea una autoregulació en temes que incideixen en la vida

---

**EL SUPORT A FAVOR DE TENIR  
'MÉS' OPORTUNITATS DE  
PARTICIPACIÓ ÉS MOTIVAT PER  
LA DESCONFIANÇA DEL GOVERN, I  
TAMBÉ PER LA CONVICCIÓ QUE EL  
CIUTADÀ TÉ EL DEURE DE VIGILAR  
EL SEU GOVERN**

---



del propi subgrup, però alhora contraresta les forces centrífugues globals en reduir al mínim la interferència dels altres grups».

La correlació entre el plantejament consociatiu i la percepció positiva de la democràcia directa pot explicar el fet que Alemanya i Suïssa mostrin uns nivells pràcticament iguals de suport a la democràcia directa, i també explicaria el cas de les altres dues democràcies consociatives de la part alta de la llista, els Països Baixos i Àustria, on els referèndums no existeixen o són molt poc habituals.

Semblantment, a la República Txeca els referèndums sovint s'organitzen només a escala local i el 75% dels referèndums són a iniciativa dels regidors locals, sobre temes majoritàriament mediambientals; potser també per aquest enfocament de la democràcia local les elits polítiques txeques han estat les que han tingut més èxit de tots els estats postcomunistes a l'hora d'atansar-se a la democràcia consociativa.

La implementació de la democràcia directa com un bon complement de la democràcia representativa a un nivell que no pot afectar l'estabilitat política nacional i que permet legitimar la representació política als ulls dels ciutadans –sense provocar canvis imprevisibles en les relacions de poder entre partits– sembla que explica, doncs, l'alt grau d'aprovació pública de la democràcia directa. Ras i curt, fins i tot les elits polítiques que s'hi oposen semblen afegir-se al consens que els resultats predictibles i controlats de la democràcia directa els poden beneficiar en proporcionar als ciutadans la il·lusió que tenen encara algun poder, i així mitigar la desconfiança general en les institucions polítiques.

A la part baixa de la llista, trobem els estats postcomunistes amb un nombre més elevat de referèndums nacionals fets, excepte a Finlàndia. Els finlandesos només han fet un referèndum nacional en la seva història recent i s'hi van veure obligats: el referèndum d'ingrés a la Unió Europea el 1994. La constitució finlandesa preveu el referèndum només a escala local i se n'han fet més de cinquanta després de la Segona Guerra Mundial. Tanmateix, els referèndums locals, que poden sol·licitar les autoritats municipals o els ciutadans recollint un 5% de signatures, són merament consultius i, si bé la majoria de les iniciatives ciutadanes es refereixen a fusions o divisions de municipis, «els consells locals s'han desviat més

del que s'esperava dels resultats fins i tot de referèndums clars. Això contribueix clarament a minar la confiança popular sobre la importància i la utilitat dels referèndums de naturalesa consultiva».

En la seva història democràtica independent, que és comparativament breu, Letònia, Eslovàquia, Eslovènia i Hongria han registrat el nombre més alt de referèndums nacionals organitzats pels països del grup. Els votants letons han estat convocats a les urnes onze vegades els darrers vint anys. Van anar a votar la independència letona (1991), la

secessió de la Unió Soviètica (1991), la reforma del sistema de pensions (1999 i 2008), la legislació sobre la ciutadania (1998), l'ingrés a la Unió Europea (2003), una legislació en matèria de seguretat (2007), unes esmenes constitucionals (2008 i 2011), la dissolució del Parlament (2011) i l'establiment del rus com a segona llengua oficial (2012). Aquesta darrera consulta, amb una participació del 71% i amb el 75% dels vots en contra de la proposta, va portar els líders polítics letons a començar a discutir sobre esmenes constitucionals per tal de modificar la normativa

---

**LA DEMOCRÀCIA DIRECTA POT  
SER UN BON COMPLEMENT DE LA  
DEMOCRÀCIA REPRESENTATIVA A  
UN NIVELL QUE NO POT AFECTAR  
L'ESTABILITAT POLÍTICA NACIONAL  
I QUE PERMET LEGITIMAR LA  
REPRESENTACIÓ POLÍTICA ALS  
ULLS DELS CIUTADANS**

---



dels referèndums. Actualment, pot iniciar un referèndum qualsevol persona que aconsegueixi reunir signatures del 10% de l'electorat a favor de la legislació que proposa.

Els dotze referèndums de l'Hongria postcomunista van tenir lloc els anys 1989, 1990, 1997, 2004 i 2008. El nombre d'iniciatives de referèndum presentades a la Comissió Electoral Nacional va passar de 23 en el període de 1989 a 2011 a 48 només l'any 2006.

A més de l'ingrés a la Unió Europea i a l'OTAN, s'ha demanat als votants hongaresos que decideixin sobre temes relacionats amb l'antic règim comunista i amb la privatització dels hospitals. En el «superreferèndum» de 2008, van votar sobre el pagament del tractament hospitalari, de les visites al metge i de les matrícules de les escoles, és a dir, sobre la dissolució dels sistemes públics de salut i educació. El resultat d'aquest referèndum va portar canvis radicals a la política hongaresa. La coalició de govern es va dividir; el primer ministre va dimitir pocs mesos més tard, i la popularitat del partit socialista, el principal soci de la coalició liberal-socialista, va tocar fons. El referèndum de 2008 també va suscitar un debat ampli a Hongria sobre els aspectes institucionals del referèndum, que se centraven en si la voluntat del poble podia alterar el programa d'un govern elegit democràticament, fins a on podia arribar el Tribunal Constitucional en la interpretació de les preguntes del referèndum i si aquest es feia servir com a arma en la política dels partits.

---

**LA DESCONFIANÇA INICIAL I LES PERCEPCIONS NEGATIVES DE LA DEMOCRÀCIA DIRECTA ES BASAVEN EN CIRCUMSTÀNCIES HISTÒRIQUES QUE ARA SÓN IRRELLEVANTS**

---

A Eslovàquia, els referèndums els poden demanar els ciutadans si reuneixen 350.000 signatures, alhora que el Parlament i el cap d'estat també tenen la iniciativa referendària. El referèndum s'ha de fer dintre dels trenta dies següents a la sol·licitud i el Tribunal Constitucional ha de decidir si les preguntes del referèndum són apropiades o no (segons una esmena constitucional de 2001, que es va adoptar pel fet que nombroses iniciatives referendàries s'havien considerat inapropiades pel tema). S'han fet sis referèndums des de la independència l'any 1993 i cinc d'ells han fracassat per participació insuficient (es requeria un quòrum del 50%).

La participació més elevada es va registrar l'any 2003 en el referèndum d'ingrés a la Unió Europea (52,1%), que era també un instrument de ratificació obligatori segons la constitució eslovaca. L'any 1997, el llavors primer ministre Vladimir Meciar va convocar un referèndum sobre les eleccions presidencials directes, la qual cosa li va permetre governar en funcions com a cap d'estat interí i atorgar unes amnisties que van ser molt controvertides. El 2010, el partit Llibertat i Solidaritat (SaS) va promoure la realització d'un referèndum sobre un paquet de reformes, arran dels privilegis excessius de què gaudia l'elit política del país. Per bé que les sis mesures proposades –entre les quals treure als legisladors la immunitat de ser processats, aprimar el Parlament i fixar un límit de preus en els cotxes oficials– van obtenir un suport extraordinari, només el 22,9% dels 4,3 milions de ciutadans amb dret de vot al país van anar a votar. Els crítics argüïren que, atesa la forma en què s'havien fet els referèndums a Eslovàquia, gastar-se set milions d'euros en la votació era una despesa sumptuosa.

La constitució i la legislació d'Eslovènia regulen els referèndums sobre revisions constitucionals, els referèndums legislatius i els relatius a l'establiment d'una comunitat local. Tots ells són vinculants, però també es pot convocar un referèndum consultiu. Poden demanar la convocatòria d'un referèndum nacional un mínim de 30 dels 90 membres del Parlament, una iniciativa ciutadana amb el suport de les signatures de 40.000 votants o el Govern. A l'Eslovènia

independent, s'han fet fins ara 20 referèndums nacionals i locals vinculants i consultius, sobre temes diversos.

Entre 1990, en què es va fer el referèndum sobre la secessió d'Eslovènia de la Iugoslàvia socialista, i l'any 2003 hi va haver tres referèndums, el més controvertit dels quals va ser el de 2001 sobre la fecundació artificial de les dones solteres. Només el 2003 es van fer sis referèndums, inclosos els d'ingrés d'Eslovènia a la Unió Europea i a l'OTAN. Posteriorment, hi va haver un

referèndum aproximadament cada any, en què els votants eslovens van haver de decidir sobre temes com ara la reorganització de la televisió pública, dels ferrocarrils eslovens i de les companyies d'assegurances o, novament, sobre el model de regionalització. L'any 2010, es va fer un nou referèndum sobre la televisió pública, i també el referèndum sobre el pacte d'arbitratge sobre la frontera marítima entre Eslovènia i Croàcia. El 2011, hi va haver tres referèndums promoguts per l'oposició, que van acabar afeblint el Govern fins al punt que va haver de dimitir i donar pas a les primeres eleccions preparlamentàries fins llavors.

Per recolzar la idea que els referèndums nacionals

freqüents no formen part de la idiosincràsia postcomunista, ni necessàriament suposen una aprovació majoritària de la democràcia directa i representativa, l'exemple italià pot ser eloqüent en aquest sentit, si bé no hi ha dates sobre l'opinió pública italiana amb relació a la democràcia directa a l'estudi de Bowler *et al.* de 2007. Des de 1974, els italians han votat sobre 65 temes molt diversos en «superreferèndums» molt freqüents, en què usualment es feien diverses preguntes, i també dos referèndums constitucionals. Tanmateix, en alguns casos en què determinades qüestions legals van ser rebutjades als referèndums, per exemple les relatives al finançament dels partits i al sistema electoral, el Govern immediatament va adoptar una llei molt similar que ignorava, doncs, la voluntat popular. Com a conseqüència d'això, els italians sembla que ja no es deixen endur per aquesta democràcia directa tan ritualista, fins al punt que des de 1997 cap referèndum no ha assolit el quòrum exigint del 50%. Segons l'Eurobaròmetre de 2004, l'índex de (des)confiança pública en el Parlament italià era del 31% (enfront del 51%) i, en els partits polítics, del 20% (enfront del 71%), una situació bastant comparable amb la dels països considerats postcomunistes.

## Conclusió

La democràcia directa ha estat guanyant terreny progressivament i de manera inconsistent arreu del món després de la Segona Guerra Mundial com a complement de la representació política. La desconfiança inicial i les percepcions negatives de la democràcia directa es basaven en circumstàncies històriques que ara són irrellevants. A més, l'exemple suís i d'altres demostren els nombrosos beneficis de la implementació de la democràcia directa com a complement del sistema representatiu. D'altra banda, les percepcions negatives de la democràcia directa reflecteixen inadequacions en les molt variades regulacions dels referèndums, com també un pòsit de desconfiança, i fins i tot de menyspreu, de les elits polítiques cap als ciutadans. Tant les

**LES PERCEPCIONS NEGATIVES  
DE LA DEMOCRÀCIA  
DIRECTA REFLECTEIXEN  
INADEQUACIONS EN LES MOLT  
VARIADES REGULACIONS DELS  
REFERÈNDUMS, COM TAMBÉ UN  
PÒSIT DE DESCONFIANÇA, I FINS I  
TOT DE MENYSPREU, DE LES ELITS  
POLÍTIQUES CAP ALS CIUTADANS**

percepcions negatives com les positives de la democràcia directa estan molt relacionades amb les percepcions que els ciutadans tenen de la democràcia representativa, si bé no de forma lineal i inversament simètrica.

Els representants polítics determinen aquestes percepcions, d'una banda, adoptant normes legals específiques sobre la democràcia directa i, de l'altra, amb la seva actitud respecte a la finalitat mateixa de la democràcia directa. Bowler *et al.* han assenyalat encertadament les diferències de procediment com una explicació plausible dels diferents nivells de suport públic de la democràcia local; tanmateix, la interpretació que les elits polítiques fan de la democràcia directa –per exemple, com fan servir els instruments que tenen a l'abast– també s'ha d'afegir a l'equació. L'explicació d'aquesta diversitat d'interpretacions pot trobar-se en la forma concreta de democràcia i en la cultura política concreta de cada país. Per respondre a la pregunta que plantegem al títol d'aquest article, les demandes actuals a favor de «més» democràcia (directa) s'haurien d'interpretar i tractar com a demandes a favor d'una representació «millor».

---

**LES DEMANDES ACTUALS  
A FAVOR DE “MÉS” DEMOCRÀCIA  
(DIRECTA) S’HAURIEN  
D’INTERPRETAR I TRACTAR COM  
A DEMANDES A FAVOR D’UNA  
REPRESENTACIÓ “MILLOR”**

---

Si bé no hi ha una correlació directa entre el suport a la democràcia local i els nivells de (des)confiança en les institucions polítiques, les percepcions que els ciutadans tenen de la democràcia directa sembla que són més positives en les democràcies consociatives o en les democràcies centrífugues que fan servir la democràcia directa a escala subnacional per apaivagar un conflicte potencial en la societat, i mentrestant mantenen els referèndums com un instrument llunyà i típicament centrat en els temes més fonamentals per a la societat, com ara la modificació de les fronteres, l'autonomia regional i les reformes constitucionals. D'altra banda, les societats heterogènies amb elits polítiques que s'hi oposen, com a Eslovènia, Hongria i Eslovàquia, han vist com s'abusava de la democràcia directa, amb referèndums massa freqüents sobre qüestions no essencials, de manera que els ciutadans s'han fet una percepció menys positiva de la democràcia directa i representativa.

Vint-i-un referèndums nacionals, molts dels quals eren controvertits i decisius per provocar el desencantament per la democràcia, en vint anys d'història d'Eslovènia, van ser una opció, i no fruit de la inexperiència: Eslovènia va copiar la legislació en matèria de referèndums de Dinamarca, en què s'han fet tretze referèndums els darrers seixanta anys, sis dels quals estaven relacionats amb els processos d'integració a la Unió Europea, tres amb la modificació de l'edat mínima per poder votar i un amb canvis constitucionals.

O, com van concloure Belko i Kopeček en el cas d'Eslovàquia, «la institució del referèndum ha esdevingut un dels instruments importants (mal)utilitzats pels partits en la contesa política. El seu ús per part d'altres actors –a banda dels partits– va resultar poc realista. La seva regulació legal a la Constitució eslovaca va portar a una situació en què causava més problemes que no pas en resolía. Així, des del punt de vista de la seva importància, va tenir uns efectes més aviat negatius en la consolidació de la democràcia eslovaca».

El poc suport a la democràcia directa en les societats plurals amb elits polítiques que s'hi oposen és només una «etapa en l'evolució», de manera que aquestes percepcions poden esdevenir positives quan les esmentades elits polítiques evolucionin cap a models de comportament de coalició més responsables? Els plans de l'ISSP de fer un altre mòdul sobre ciutadania l'any 2014

poden resultar molt interessants si es comparen les dades amb les de 2004, tenint en compte totes les transformacions econòmiques i polítiques que hauran experimentat els països objecte d'aquest estudi durant aquest període.

## Referències

- BELKO, Marijan; KOPEČEK, Lubomir. «Referendum in Theory and Practice: The history of the Slovak referendums and their consequences». *Central European Political Studies Review*, 2-3 (2003). Disponible a <<http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=165>> (octubre de 2012).
- BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; KARP, Jeffrey A. «Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies». *Political Research Quarterly*, 60, 3 (2007): 351-362.
- BUTLER, David; RANNEY, Austin (ed.). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, DC: AEI Press, 1994.
- CALUWAERTS, Didier. «How Prudence Comes About: A new institutional interpretation of consociationalism», ECPINET 2010. Disponible a <<http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/311.pdf>> (octubre de 2012).
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond. «Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme». *Revue du droit public* (1931): 225-244.
- CONSELL D'EUROPA, COMITÈ DIRECTIU D'AUTORITATS LOCALS I REGIONALS. «Local Referendums: Report» (*Local and Regional Authorities in Europe*, núm. 52). Estrasburg: Consell d'Europa, 1993.
- FIJALKOVSKI, Agata. *From Old Times to New Europe: The Polish Struggle for Democracy and Constitutionalism*. Burlington: Ahgate, 2010.
- FOLKETINGET. «Denmark & EU» (2006). Disponible a <[http://www.euo.dk/euo\\_en/dkeu/referenda/](http://www.euo.dk/euo_en/dkeu/referenda/)> (octubre de 2012).
- HAMON, François. *Referendum, primerjalna študija*. Ljubljana: DZS, 1998.
- HIBBING, John; THEISS-MORSE, Elizabeth. *Stealth Democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Nova York: Cambridge University Press, 2002.
- KAUFMAN, Bruno; BÜCHI, Rolf; BRAUN, Nadja. *The IRI Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Köniz: Ast& Jacob, Vetsch AG, 2010.
- KRISTAN, Ivan. «Večina in prag udeležbe na referendumu, Več neposredne demokracije v Sloveniji – da ali ne», Ljubljana, 11 de març de 2002, conferència al Consell Nacional de la República d'Eslovènia. Disponible a <[http://www.ds-rs.si/2MO/dejavnost/posveti/besedila\\_pos/pos11-3-02\\_Kristan.htm](http://www.ds-rs.si/2MO/dejavnost/posveti/besedila_pos/pos11-3-02_Kristan.htm)> (octubre de 2012).
- LIJPHART, Arend. «Consociational Democracy». *World Politics*, 21, 2 (1969): 207-225.
- NOHLEN, Dieter; STÖVER, Philip. *Elections in Europe: A data handbook*. Berlín: Nomos, 2010.
- PIERSON, Paul. «Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics». *American Political Science Review*, 94, 2 (2000): 251-267.
- RETI, Pal. «Using or Misusing Direct Democracy?» Global Forum on Modern Direct Democracy, 13-16 de setembre de 2009, Seül, Korea. Disponible a <[http://www.iri-europe.org/fileadmin/user\\_upload/pdf/15-Reti.pdf](http://www.iri-europe.org/fileadmin/user_upload/pdf/15-Reti.pdf)> (octubre de 2012).
- SRUK, Vlado. *Leksikon politike*. Maribor: Obzorja, 1995.

- ŠPŮK, Radomír; RIHAČKOVÁ, Vera; WEISS, Tomáš; BARTOVIC, Vladimír; DROMARD, Jeanne. *Místní referenda v české republice a ve vybraných zemích Evropské uni*. Praga: Vydal Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006.
- TAUCHEN, Jaromír. «Local Referendum in the Czech Republic – History and Present Days». *Journal on Legal and Economic Issues of Central Europe*, 1, 1 (2010): 52-55.
- The Economist*. «Slovakia's Voters: However». *The Economist Online*, 20 de setembre de 2010. Disponible a <[http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/09/slovakias\\_referendum](http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/09/slovakias_referendum)> (octubre de 2012).
- URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

**CIRILA TOPLAK** és professora a la Facultat de Ciències Socials de la Universtat de Ljubljana.

Traducció al català: Gabriel Genescà.

Aquest article ha estat publicat per primera vegada a *Journal of Comparative Politics*, 6/1, 2013, amb el títol de “‘Better’ rather than ‘more’ democracy? Citizens’ perceptions of direct vs Representative democracy in a comparative perspective”.