

INSTITUCIONES E IDEALES POLITICOS DE LA DEMOCRACIA
DIRECTA EN LA ANTIGUEDAD Y LA ACTUALIDAD

Francisco Beltrán Adell

Tesis doctoral

Director: Ángel Rivero Rodríguez

Doctorado en Derecho y Ciencia Política

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma de Madrid

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN	7
2 METODOLOGÍA	24
3 DEMOCRACIA Y DEMOCRACIA DIRECTA	40
3.1 Democracia y participación en el pensamiento político moderno y contemporáneo	40
3.2 Representación y democracia directa en la teoría política contemporánea	62
4 LA DEMOCRACIA ANTIGUA: ATENAS	82
4.1 Del periodo arcaico a la época clásica	82
4.2 Polis, población y vida social en Atenas	91
4.3 Instituciones políticas: la Asamblea	95
4.4 El sorteo y las instituciones políticas: los tribunales populares y los magistrados	104
4.5 El Consejo de los 500 (<i>boule</i>)	111
4.6 ¿Existían los partidos políticos en Atenas?	113
4.7 La democracia ateniense: consolidación y legitimidad	118
4.8 La crítica a la democracia	122
1. Platón	123
2. Aristóteles	129
3. Tucídides	133
4. Jenofonte	136
4.9 La caída de Atenas	139

5 LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA ACTUALIDAD: SUIZA	144
5.1 La construcción de una nación a partir del <i>Bundesbrief</i>	144
5.2 Economía y sociedad en Suiza	150
5.3 El sistema judicial y el ejército	156
5.4 El sistema político suizo	160
5.4.1 Federalismo	163
5.4.1.1 La Federación: Parlamento y Ejecutivo	167
5.4.1.2 Cantones y comunas	173
5.4.2 Partidos, grupos de interés y movimientos sociales	178
5.4.3 Neutralidad y contexto exterior	184
5.4.4 Democracia directa	188
5.4.4.1 El <i>Landsgemeinde</i>	191
5.4.4.2 Referendos e iniciativas legislativas	194
1. <i>Referendo constitucional</i>	196
2. <i>Referendo sobre acuerdos internacionales</i>	196
3. <i>Referendo legislativo</i>	197
4. <i>Iniciativa legislativa popular</i>	197
5.4.4.3 Resultados y efectos en el sistema político	203
1. <i>Resultados</i>	204
2. <i>Utilización por parte de los partidos políticos</i>	205
3. <i>Efectos legislativos indirectos</i>	206
4. <i>Efectos sobre el control de la agenda política</i>	206
5. <i>El auge de la iniciativa legislativa</i>	208
6. <i>La adaptación institucional a la democracia directa</i>	209
7. <i>Efectos “conservadores” de la democracia directa</i>	212

8. Efectos sobre el rendimiento del sistema político	215
9. Conclusiones	216
5.4.5 Un sistema consensual	218
6 IDEALES E INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA	225
6.1 ¿Ciudadanos virtuosos?	228
1. El significado de la ciudadanía activa	228
2. Virtud cívica y democracia directa	238
3. La política como dedicación no profesional	244
4. Conclusiones	247
6.2 La participación en la democracia directa	252
1. ¿Cuánta participación es deseable?	252
2. Participación y deliberación en Atenas y en Suiza	258
3. ¿Ciudadanos competentes?	270
4. Información pública	275
5. Participación y rendición de cuentas	279
6. Conclusiones	285
6.3 Igualdad política.	289
6.4 Libertad y autonomía	305
7 CONCLUSIONES	327
REFERENCIAS	343

1 INTRODUCCIÓN

La desafección ciudadana respecto a la democracia representativa, de la que muchos estudios han dado cuenta desde las últimas décadas del siglo XX, parece haberse incrementado en años recientes (Montero y Torcal, 2006, p. 336). De hecho, se puede observar que al incremento cuantitativo, en términos de una desfavorable opinión pública sobre las instituciones representativas y de una menguante participación electoral, se ha añadido una manifestación adicional del descontento: la protesta pública, visible y generalizada de ciudadanos de todo el mundo, y en particular de Europa y Norteamérica, contra la llamada *clase política*. Este aumento de la desafección ha estado marcado desde 2008 por una profunda crisis económica internacional que en muchos lugares se ha transformado en una crisis social y política. Pese a lo coyuntural de estas protestas públicas, a su diferente intensidad según el país, a su frecuente heterogeneidad y/o incoherencia programática y al peso en las mismas de factores económicos, casi todas ellas poseen al menos tres características comunes:

1. Una parte importante de los motivos alegados tiene que ver con el funcionamiento de la democracia representativa y de sus instituciones, con el descontento con los resultados sustanciales de la democracia y con una extendida sensación de ineffectividad o impotencia de los ciudadanos como actores políticos, en especial a la hora de obligar a estas instituciones a rendir cuentas frente a ellos.

2. En segundo lugar, conectan en cuanto a sus motivos con la mencionada desafección ciudadana que afecta en proporción variable a casi todos los sistemas políticos representativos. El origen de esta desafección se concreta en varios argumentos expuestos de manera informal por los ciudadanos en encuestas de opinión y formalmente por algunos teóricos políticos. Estos argumentos consisten en el alejamiento de los representantes de los deseos y necesidades de los ciudadanos

y en que los políticos profesionales únicamente tienen en cuenta los intereses de ciertos grupos o élites, o bien sus propios intereses como clase política.

3. En tercer lugar, tanto los movimientos de protesta como una gran parte de los ciudadanos desafectos y muchos teóricos de la democracia coinciden en numerosas ocasiones en las propuestas de solución a los problemas mencionados. Si las decisiones o políticas públicas no reflejan las preferencias de los ciudadanos, se trataría de reformar el sistema representativo para hacerlo más sensible a aquellas, lo que se ha dado en llamar *responsible rule*, una forma de gobierno que tiene en cuenta los deseos de los votantes y rinde cuentas ante ellos.

De entre las reformas institucionales que los teóricos han avanzado para acercar lo máximo posible las democracias representativas al principio del *responsible rule* (mejorar la transparencia en la toma de decisiones, mejorar la selección de los representantes políticos y la democracia interna de los partidos, aumentar la accountability o sistema de rendición de cuentas, entre otras), incrementar la participación ciudadana es quizá el método más efectivo para lograrlo. Cuanto más implicados estén los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas y más responsables sean de la toma de decisiones, más responderán los resultados del proceso político a sus preferencias (y no a los deseos de las élites políticas).

A su vez, el incremento de la participación ciudadana en el proceso político puede tomar muchas formas. Desde una mayor afluencia electoral hasta la deliberación en Asambleas ciudadanas; desde una mayor implicación ciudadana en partidos, grupos de interés y movimientos sociales hasta la consulta y voto por parte de los ciudadanos de las diversas cuestiones que componen la agenda política a nivel local o nacional. En este último caso estaríamos hablando de democracia directa, o bien democracia semi-directa cuando tanto estos instrumentos (referendos e iniciativas) como las instituciones representativas (parlamentos formados por representantes elegidos por sufragio universal de entre los candidatos presentados

por unos partidos que canalizan y articulan las demandas políticas) son elementos esenciales del proceso político.

Sin embargo, no parece que la demanda contemporánea de participación directa se justifique únicamente en el perfeccionamiento procedimental de la democracia representativa. Una parte importante de los motivos alegados tiene que ver más con lo que se considera un mal funcionamiento de la democracia en su sentido sustantivo. Dicho de otro modo, la democracia liberal no estaría promoviendo el acceso de todos a un cierto nivel de vida o, al menos, a ciertos bienes básicos, sino más bien diferencias materiales y de poder. Ésta es ya otra dimensión que no tiene tanto que ver con la libertad sino con la igualdad de oportunidades, o bien con la igualdad de recursos. La demanda de “más democracia”, es decir, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas (en lugar de la delegación de esa capacidad en los representantes), sería la solución tanto a las dificultades procedimentales como, sobre todo, a los problemas sustantivos de la democracia actual.

El movimiento *indignado*, si podemos englobar así al conjunto de protestas ciudadanas de los últimos dos años en varios lugares del mundo que ha dado lugar a resultados heterogéneos,¹ coincide sin embargo en la petición de “más democracia”. Los indignados españoles culminaron sus críticas a los recortes sociales y a la labor de los representantes políticos con la demanda de una democracia “real”, un sistema que habría de evitar los “excesos” del capitalismo (Rivero y del Palacio, 2011, p. 78) y los abusos de los representantes políticos. Los movimientos que apelan al buen juicio del *pueblo* frente al interés propio de la *clase política* pueden calificarse como populistas. El populismo “sostiene que el pueblo

¹ Por ejemplo, un conocido manifiesto contra el consumismo y el capitalismo (el panfleto del francés Stéphane Hessel *Indignez-vous!*), una considerable representación parlamentaria (el *Movimiento Cinco Estrellas* en Italia), enormes manifestaciones de consecuencias políticas diluidas (*15M* y *Democracia Real Ya* en España) o inexistentes (*Occupy Wall Street* en Estados Unidos), o un fracasado intento de influir en las elecciones presidenciales (*Yo Soy 132* en Méjico).

tiene una sabiduría superior que el gobernante debe interpretar y convertir en acciones políticas.” (Rivero, 2010, p. 111). El populismo puede ser, a su vez, de derechas o de izquierdas. En el primer caso se articula en torno a una idea de la nación como un todo armónico al que hay que defender de amenazas (extranjeros y todos aquellos que no concuerden con el ideal nacional); en el segundo caso se trata más bien de plantear las relaciones sociales en términos de un conflicto de clase, en el que unos son los poderosos y otros los oprimidos (ibíd., p. 112). En ambos casos la política queda reducida al conflicto y al enfrentamiento sin posibilidad de consenso o mediación entre los diversos intereses presentes en la sociedad. Frente a la manipulación de aquellos que ostentan el poder y sus instituciones de democracia liberal, las preferencias del *pueblo* sólo pueden hacerse valer a través de su participación directa.

En este sentido, es interesante analizar si la democracia directa es el objetivo a alcanzar cuando estos colectivos sugieren dejar atrás la democracia existente para caminar hacia la democracia “real”. Si éste es el caso, queremos saber también si la participación directa puede responder a las expectativas que le otorgan sus defensores y en qué modelo de democracia directa están pensando para alcanzar sus fines.

Según diversos estudios, los ciudadanos de las democracias avanzadas se muestran mayoritariamente a favor de poder participar más intensamente a través de mecanismos de democracia directa, en particular los segmentos más preparados y jóvenes de las sociedades occidentales (Donovan y Karp, 2006, pp. 681-682; Dalton et al., 2001). Sin embargo, cuando se señala a los encuestados el mayor esfuerzo individual que conlleva la legislación directa, una proporción importante matiza su inicial disposición favorable, algo coherente con la apatía observada en los ciudadanos de muchas democracias actuales (Hansen, 2008, p. 48).

Entendemos por democracia directa la posibilidad que tienen los miembros de una comunidad política de debatir y votar directamente, sin la intervención de

representantes o delegados, el conjunto de las leyes y políticas públicas a aplicar en una comunidad política. Esta idea contrasta con la de democracia representativa, donde quienes toman estas decisiones no son los ciudadanos sino los representantes elegidos por ellos.

En un plano normativo, la posibilidad de sustituir o complementar la democracia representativa con mecanismos de democracia directa se basa en varios supuestos: que la democracia es un “bien” a perseguir, que la máxima democracia equivale a una democracia óptima, que la democracia directa es más “democrática” que la representativa y, por tanto, equivale a la democracia óptima, y que la tecnología permite ejercer la democracia directa en condiciones modernas. A su vez, estos supuestos se apoyan en un cierto número de creencias sobre los ciudadanos de a pie: que son capaces de tomar decisiones razonables sobre sí mismos y sobre sus conciudadanos; que están preparados para dejar de lado el interés propio en caso de conflicto con el interés colectivo; que pueden adquirir la suficiente información acerca de las decisiones a tomar; que están interesados en participar en el proceso de toma de decisiones, en lugar de dejar este proceso a los representantes políticos; y que pueden encargarse de la toma de decisiones en tanto que actores políticos no profesionales si distinguimos entre el conocimiento experto del que prepara y formula las medidas a tomar y el sentido común del que debe decidir entre las diversas alternativas presentadas (ibíd., p. 38). Como veremos, cada uno de estos supuestos es contestado desde diversas posiciones doctrinales.

¿Por qué es útil estudiar la democracia directa? Por un lado, las instituciones de legislación directa pueden ser importantes para combatir la desafección política a través de la participación ciudadana. Por otro, su introducción en los sistemas políticos de democracia representativa puede dar lugar a decisiones de mayor calidad y más inclusivas y, por tanto, más eficientes y legítimas. En un plano distinto, la democracia directa, tanto en la práctica como en la teoría, hace frente a dilemas compartidos por todos los sistemas democráticos. Conocer las respuestas

institucionales que da a estos dilemas nos ayuda a comprender mejor el funcionamiento de la democracia en cualquiera de sus variantes. El conocimiento en profundidad de la democracia directa es necesario, además, si se desea fundamentar con solidez proyectos de reforma política que introduzcan instituciones de legislación directa en los sistemas políticos contemporáneos. Finalmente, estudiar la democracia directa puede determinar si la demanda de participación directa y frecuente de los ciudadanos en la toma de decisiones es la panacea contra la desigualdad política y económica, como afirman los críticos populistas del sistema de democracia liberal.

La mayor parte de los estudios sobre la democracia son, o bien positivo-descriptivos, o bien teórico-normativos. En el primer caso se presentan y explican las instituciones y procesos tal como ocurren en los sistemas democráticos existentes. En el segundo caso se analizan los argumentos que muestran una determinada estructura institucional -real o imaginaria- como preferible a sistemas alternativos. Asimismo, podemos partir de modelos de democracia directa reales para comparar sus instituciones, indagar en los argumentos normativos que las justifican y conocer el contexto en que operan. Este tipo de estudio en profundidad, tanto normativo como descriptivo, puede ofrecer mucha información sobre el funcionamiento real de la democracia directa, sobre las instituciones que la componen, sobre los valores que la sostienen y, desde un punto de vista comparado, sobre el funcionamiento de otros modelos de democracia. Este es el camino que va a seguir esta investigación.

Desde un punto de vista histórico, la democracia directa sólo ha existido como forma de gobierno de un Estado en dos casos. Estos dos casos están insertos en contextos políticos, económicos y sociales distintos, y sus instituciones son también formalmente distintas. Se trata de la ciudad-Estado de Atenas durante los siglos V y IV a.C. y de la Suiza moderna y contemporánea.

Aquí conviene hacer tres matizaciones.

1. Muchas formas de gobierno de la antigüedad y la actualidad han utilizado instrumentos que permiten a los ciudadanos tomar decisiones directamente en el ámbito legislativo. Sin embargo, estos instrumentos o bien se utilizan exclusivamente a nivel local (referendos en varios Estados norteamericanos, territorios australianos, provincias canadienses, Asambleas municipales en la Costa Este de Estados Unidos), o bien dependen de la discrecionalidad de los poderes ejecutivo o legislativo, o bien sufren serias restricciones sobre aquello que puede ser objeto de decisión popular (es el caso de los referendos en casi todos los sistemas democráticos). Además, su importancia en el proceso político frente a otras instituciones de democracia representativa es bastante inferior. Así, a tenor de la importancia y el alcance de sus instituciones de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, sólo los sistemas políticos de la Atenas clásica y de Suiza pueden ser considerados como democracias directas a nivel nacional.

2. Algunos teóricos no consideran que Suiza sea una democracia directa, si por ello entendemos la democracia de Asamblea ateniense, un sistema cara a cara en el que todas las propuestas parten de los ciudadanos y se votan inmediatamente después de ser debatidas. A decir verdad, Suiza posee todas las características de un Estado de derecho liberal-democrático y funciona como tal. Sin embargo, sus instituciones de democracia directa permiten a los ciudadanos tener la última palabra en la adopción de todas las leyes vigentes en el país, una diferencia fundamental respecto al resto de democracias modernas y contemporáneas, en las que la decisión última recae en los representantes elegidos por los ciudadanos, pero no en estos directamente. Teniendo en cuenta estas observaciones, se puede calificar también al sistema político suizo como una democracia semi-directa. En esta investigación se utilizará la expresión “democracia directa” para hacer referencia a la democracia Suiza, pero igualmente podría utilizarse la expresión “democracia semi-directa”.

3. Por último, hay que señalar que en la Grecia clásica existían otras ciudades-Estado gobernadas democráticamente. Atenas no era la única

democracia, pero sí es el único caso estudiado en suficiente profundidad como para disponer de una reconstrucción fiable de sus instituciones y del funcionamiento de su sistema político (ibíd., p. 39). Por otra parte, es probable que en las restantes ciudades-Estado la experiencia democrática no fuera ni tan duradera ni tan asentada como en Atenas (Sinclair, 1988, p. 218).

Al igual que existen aquellos que no consideran la forma suiza de gobierno como una democracia directa, también están los que creen que la experiencia de la democracia antigua no es importante para los actuales modelos de legislación directa, por ser un sistema demasiado alejado, o bien ni siquiera una verdadera democracia sino algo más parecido a una oligarquía (Hansen, 2008, p. 39). Sin embargo, una comparación normativa-descriptiva que tenga en cuenta las diferencias existentes y las equivalencias funcionales entre las instituciones de uno y otro sistema puede ser muy relevante para concluir que ambos sistemas son variantes de democracia directa, y más cuando los mencionados supuestos en los que se asienta la defensa contemporánea de la legislación directa son también los que fundamentan la democracia ateniense (ibíd., p. 40).

Por tanto, esta investigación sobre la democracia directa se centra en la comparación de la Atenas clásica y la Suiza contemporánea. El estudio de las semejanzas y diferencias entre las instituciones de dos sistemas distintos de legislación directa, de los argumentos normativos que las sustentan y de sus respuestas ante unos mismos dilemas o problemas políticos nos puede ofrecer conclusiones más generales sobre la democracia directa que el estudio de un único caso.

La investigación pretende alcanzar dos objetivos. El primero responde a una pregunta específica: saber si la democracia directa ateniense y la democracia directa suiza constituyen sistemas políticos iguales o distintos. La respuesta a esta pregunta depende de las variables a comparar y del sentido que demos a la igualdad entre ellas. Las variables que compararemos son, por un lado, las

instituciones que permiten la participación directa de los ciudadanos en el proceso político sin la mediación de representantes o delegados en la toma de decisiones y, por otro, los argumentos normativos que justifican las instituciones de uno y otro sistema. A su vez, este primer objetivo pasa por el estudio de dos hipótesis de trabajo.

La primera hipótesis es que las instituciones esenciales de la democracia directa ateniense y las de la democracia directa suiza son nominalmente distintas pero funcionalmente equivalentes.

La segunda hipótesis está estrechamente relacionada con la primera: los valores políticos en la democracia directa ateniense y suiza poseen un sentido equivalente pese a encarnarse en instituciones nominalmente distintas.

Al igual que existen diversos modelos de democracia, también existen diversas variantes de democracia directa. El conocimiento preliminar del funcionamiento político de Atenas y Suiza nos lleva a la conclusión de que son sistemas políticos distintos. Sin embargo, puede que ambos estén vinculados por sus respectivos conceptos políticos e instituciones básicas; puede que, interpretados en su respectivo contexto histórico y político, estos valores e instituciones hagan referencia a las mismas ideas y funciones, aunque el proceso político a que dan lugar sea diferente. Se trata, pues, de explicar los vínculos normativos e institucionales entre la democracia ateniense y la democracia suiza y, a través de esta explicación, contribuir a una mejor comprensión de la democracia directa como forma de gobierno.

El segundo objetivo de la investigación responde a una pregunta más genérica o de fondo, cuya justificación -la indignación frente a las dificultades de la democracia liberal y la demanda populista de una mayor democracia o democracia “verdadera” como solución a estos problemas- ya se ha mencionado. Se trata de conocer qué es lo que impulsa las demandas de democracia directa, qué es lo que hace que el péndulo de las soluciones propuestas a las dificultades de la

democracia se dirija a intervalos hacia el extremo participativo o populista de la política y se aleje del elitista. Dicho de otro modo, ¿en qué circunstancias y bajo qué condiciones la ampliación de la esfera democrática -vale decir, la ampliación de los ámbitos de la vida pública en que la toma de decisiones requiere de la participación democrática- sería una solución a los problemas de la democracia contemporánea? ¿Por qué, por ejemplo, la reducción de esa esfera como posible solución a los dilemas democráticos no suscita el mismo apoyo social? Por otra parte, sería interesante conocer qué determina que las propuestas de participación se inspiren bien en la democracia directa ateniense o bien en el sistema suizo, puesto que las instituciones que se derivan de un modelo u otro pueden ser muy distintas y, en consecuencia, el funcionamiento de la democracia también puede llegar a serlo.

Respecto a la estructura de la investigación, la siguiente sección, *Metodología*, expone las teorías y los métodos más habituales en el estudio de los sistemas políticos y justifica las cuatro dimensiones que se van a emplear en el análisis de la democracia directa en Atenas y en Suiza: normativa, comparada, institucional e histórica.

En primer lugar, el estudio utiliza una perspectiva normativa al analizar los valores políticos que justifican los instrumentos de democracia directa de cada uno de estos sistemas, y el modo en que, a su vez, esta estructura institucional influye en los valores y las culturas políticas ateniense y suiza. En segundo lugar, esta investigación es en gran medida un estudio comparado. La comparación de dos Estados pertenecientes a ámbitos geopolíticos y épocas distintas observa los criterios metodológicos usuales de la política comparada, el planteamiento de la cuestión a explicar, la indagación sobre los factores que creemos ejercen una influencia sobre la cuestión, y cuáles son las posibles relaciones de causalidad. Asimismo, presta especial atención al significado de las ideas y las instituciones en sus respectivos momentos históricos y a su equivalencia funcional, y no sólo nominal.

En tercer lugar, los objetos de estudio básicos en esta tesis son las instituciones, instituciones de gobierno como Asambleas legislativas, órganos de gobierno, o instrumentos de participación política directa o a través de representantes. También se analiza otro tipo de instituciones, como el papel de los partidos o las facciones políticas, qué tipo de cultura política predomina y cómo influye ésta en la creación y el mantenimiento de las instituciones, normas sociales y otros procesos políticos en el funcionamiento de la democracia directa. Así, el enfoque institucional es esencial para establecer y comprender las relaciones existentes entre las diversas variables. Por último, de entre los diversos tipos de análisis institucional, se explica por qué el institucionalismo histórico es el más adecuado para el estudio de la democracia directa antigua y moderna, al ser el que presta una mayor atención a la interdependencia de las instituciones y las normas, y al papel que juega el transcurso del tiempo en la estabilidad o el cambio en los sistemas políticos.

La tercera sección, *Democracia y democracia directa*, sitúa en perspectiva el lugar que ocupa la democracia directa en la historia del pensamiento político desde la aparición del liberalismo en el siglo XVII. El principio del consentimiento de los ciudadanos a las decisiones de sus gobernantes es uno de los puntos clave del liberalismo. Sin embargo, las instituciones de la democracia ateniense y los mecanismos de participación popular en la república romana no suscitaban la aprobación de los teóricos liberales ni de los estadistas encargados de diseñar formas de gobierno que permitieran concretar este principio. La participación directa de súbditos o ciudadanos en la formulación de las leyes se consideraba tan indeseable como poco práctica en los Estados-nación modernos. Lo primero por la tendencia de las masas ignorantes a la adopción de decisiones erróneas, cuya acumulación precipitaba la decadencia o la desaparición del Estado; lo segundo por la imposibilidad física de reunión y deliberación de los habitantes de comunidades políticas de un tamaño infinitamente mayor al de la ciudad-Estado de la antigüedad. A medida que se consoliden los regímenes liberales, las instituciones democráticas

que vayan apareciendo tendrán como común denominador el principio de delegación de las decisiones y la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos de gobierno a través de la elección de representantes. El objetivo principal de la mayor parte de las doctrinas políticas que acompañan a la emergencia de los sistemas liberal-democráticos consiste en hacer compatibles dos principios aparentemente contradictorios: la soberanía popular como piedra angular de las nuevas formas políticas y la simultánea sustracción del poder de decisión al pueblo soberano, un poder que, a excepción de su denominación, será sustituido en todo por una mera intervención puntual cada cierto tiempo para elegir a aquellos que van a ejercer ese poder político en su nombre. Hasta la consolidación de la democracia liberal y de los Estados de bienestar en la segunda mitad del siglo XX, los únicos avances *democráticos* en los sistemas políticos de los países más desarrollados consisten en la ampliación del conjunto de la ciudadanía: de individuos con un determinado nivel de renta, la categoría de ciudadano pasa a incluir a todos los individuos de género masculino; de un cuerpo ciudadano exclusivamente masculino a otro que incluye también a las mujeres; de una ciudadanía poseedora únicamente de derechos civiles, y después políticos, a otra que va adquiriendo derechos sociales y económicos.

Una visión algo más positiva de la participación directa de los ciudadanos en la elaboración de las leyes se irá introduciendo de la mano de la crítica de los teóricos a un doble alejamiento, el de las élites políticas respecto a los intereses de los gobernados y el de estos desde la esfera pública hacia sus actividades privadas, algo que se consideraba nocivo para la estabilidad de un sistema político a largo plazo. De hecho, considerar nocivo para el sistema político que los individuos se mantengan alejados del ámbito en el que emergen las decisiones que les afectan cuenta con una larga tradición en el pensamiento político. Las propuestas teóricas de mejora de la selección y control de los representantes políticos, por una parte, y de implicación de los ciudadanos, por otra, no abandonan el marco de las instituciones representativas como eje del sistema democrático, pero incluyen de

forma creciente mecanismos que van desde la sustitución en ciertos ámbitos de delegación por la participación activa hasta la introducción de mecanismos que alteran sustancialmente la naturaleza exclusivamente representativa del sistema político.

En la práctica, no obstante, esto último no se da en muchos casos. Las instituciones de democracia directa o participativa, allí donde existen, únicamente complementan a las instituciones de democracia representativa y, aunque en ocasiones se constituyen en elementos importantes del proceso político a nivel local -iniciativas legislativas en Estados Unidos, consultas vinculantes en ciertos Territorios australianos, referendos convocados con mayor o menor frecuencia en muchos otros países-, este papel nunca ha llegado a ser lo suficientemente importante como para dejar de calificar a estas formas de gobierno como democracias esencialmente representativas. En el mundo contemporáneo, únicamente en Suiza los instrumentos de democracia directa ocupan un lugar que permite calificar a su sistema político como una democracia semi-directa. Sin embargo, y a pesar de que muchos de estos instrumentos están vigentes en Suiza desde el siglo XIV, su influencia en la filosofía política y en las formas de gobierno de otros Estados ha sido limitada.

La cuarta sección presenta las instituciones de la democracia directa en Atenas. La polis ateniense de los siglos V y IV a.C, a diferencia de las comunidades políticas de la época, donde regían tiranos, monarcas u oligarcas, y a diferencia también de sus propias formas no democráticas de gobierno en épocas anteriores, estuvo casi siempre gobernada por sus propios ciudadanos, que se reunían para decidir ellos mismos las leyes y seleccionaban por sorteo a los encargados de aplicarlas y a los jueces encargados de sancionar su vulneración. En suma, a través de la Asamblea, el Consejo de los 500, los tribunales populares y otras instituciones, todos los ciudadanos atenienses tenían la posibilidad -y en gran medida el deber- de participar activamente en el gobierno de la comunidad.

El mantenimiento de este sistema político fue posible por unas determinadas circunstancias económicas y sociales: la posesión de un imperio y de una economía privada protegida de la arbitrariedad del poder característica de otros Estados trajo la prosperidad a la polis; el empleo de esclavos y el trabajo de las mujeres permitía a los hombres disfrutar de tiempo libre para dedicarlo a la política; y además los atenienses lograron contener militarmente los ataques de otros Estados durante la mayor parte del periodo democrático. Igualmente importantes fueron los valores, las actitudes y las creencias predominantes en la polis, que posibilitaron la aparición y la preservación de sus instituciones democráticas, una estabilidad institucional que reforzó, a su vez, una cultura política de apoyo a la democracia.

No obstante, pese a la prosperidad que promovió y a los sentimientos de libertad y de autonomía que producía en sus ciudadanos, la democracia ateniense no se libró de los reproches de algunos de sus contemporáneos. Autores como Platón, Aristóteles, Tucídides o Jenofonte criticaron lo que consideraban como una forma de gobierno que daba una voz excesiva a los peor preparados para tomar decisiones y tendía a la inestabilidad, a la corrupción y al abuso de las élites por parte de la mayoría.

La sección quinta trata del sistema político suizo. Suiza sólo existe como Estado unitario desde hace aproximadamente un siglo y medio. Sin embargo, las primeras alianzas militares entre territorios helvéticos datan del siglo XIII. En los cinco o seis siglos que transcurren hasta mitad del XIX, la historia política de Suiza equivale a una sucesión de acuerdos más o menos laxos entre un número creciente de territorios alpinos que acabará cristalizando en un único Estado.

Además de unas características geográficas, sociales y económicas específicas que influyen en su forma de gobierno, el Estado va a contar con tres rasgos institucionales que hacen de él un sistema político singular entre las democracias contemporáneas. En primer lugar, es un Estado federal, pero su federalismo es el más extremo de entre los sistemas federales contemporáneos,

porque consagra un principio de subsidiariedad radical que garantiza un amplio margen de maniobra en numerosos ámbitos políticos a sus unidades sub-nacionales (cantones y comunas). En segundo lugar, los referendos y las iniciativas legislativas que pueden presentar los ciudadanos determinan por completo la forma de gobierno. Estos instrumentos de democracia directa están presentes en los tres niveles de gobierno, federal, cantonal y municipal y, bien por ser obligatorios, bien por la posibilidad de que sean utilizados por partidos o grupos de interés para introducir proyectos de ley, cambiar normas existentes, y refrendar o anular decisiones de gobiernos y parlamentos, influyen en todas las etapas del proceso legislativo limitando la libertad de acción de los representantes políticos y aumentando el poder de decisión de los ciudadanos. La tercera característica de su sistema político es una neutralidad estatal que hace recelar al país de acuerdos permanentes con otros Estados, en la convicción de que ello salvaguarda su independencia.

Por otra parte, el federalismo, el principio de subsidiariedad, el papel de los instrumentos de democracia directa en los procesos legislativos y la neutralidad del país cuentan con una protección constitucional tan elevada que se hace difícil introducir cambios en el sistema a pesar de que existan mayorías favorables a los mismos. A cambio de constituirse en un Estado unitario, cediendo parte de su soberanía, los cantones y municipios helvéticos previamente existentes introdujeron mecanismos institucionales que salvaguardaban su independencia al precio de dificultar enormemente la transformación del sistema.

Expuestos los dos sistemas políticos caracterizados por la centralidad de la democracia directa y explicada su influencia en el pensamiento político moderno y contemporáneo, resta comparar los ideales y conceptos políticos que sustentan sus

respectivas instituciones para responder a las preguntas de investigación.² Esta comparación tiene lugar en la sección sexta, *Los ideales políticos en la democracia directa*. Las variables de comparación que nos van a ayudar a entender el funcionamiento de dos sistemas distintos de democracia directa y, por ello, de las propias instituciones de democracia directa como forma de gobierno, son el concepto de ciudadanía, el papel de la virtud cívica, el carácter no profesional de la actividad política, las formas de participación y la competencia de los ciudadanos en tanto que sujetos políticos activos, el proceso por el que adquieren información sobre las cuestiones a decidir, las ideas de igualdad y de libertad políticas, la legitimidad y los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes (*accountability*), y el significado de la autonomía y el autogobierno en cada uno de estos sistemas políticos.

Por último, la sección séptima presentará las conclusiones de la tesis respecto a las hipótesis y las preguntas de investigación planteadas.

² La relación entre la cultura política y las instituciones no fluye en una única dirección. Una determinada cultura política puede apuntalar ciertas instituciones políticas que, a su vez, generan valores, actitudes y sentimientos que contribuyen a la estabilidad de estas mismas instituciones (Talcott Parsons, citado en Olick y Omeltchenko, 2008, p. 301).

2 METODOLOGÍA

En ciencia política existe una multitud de teorías, enfoques y métodos. En esta sección explicaré cuáles de ellos voy a utilizar en esta tesis y por qué motivos.

En primer lugar, toda investigación debe inscribirse en un marco teórico. La teoría nos ofrece información sobre el modo en que creemos que funciona el mundo, nos guía acerca de qué preguntas debemos formular y cómo hacerlo y permite agrupar de forma coherente nuestras ideas.

Es habitual distinguir entre teorías normativas y empíricas. Las teorías normativas nos dicen cómo debería ser el mundo. Un teórico normativo plantea conjuntos de condiciones o criterios y argumenta por qué unos son preferibles a otros. Por el contrario, los enfoques descriptivos o empíricos persiguen construir explicaciones basadas en hechos o, en otras palabras, establecer relaciones de causalidad (Stoker, 1995, p. 17). Se suele decir que el objetivo fundamental de las teorías empíricas es la comprensión de la realidad (ibíd.). Sin embargo, también las teorías normativas nos ayudan a entender cómo funciona el mundo. Lo cierto es que ambas suelen utilizar métodos distintos y que, a su vez, cada enfoque en ciencia política posee sus preferencias teóricas. Los teóricos normativos suelen emplear alguna variante normativa. Los teóricos institucionalistas pueden apoyarse en teorías normativas o empíricas (o en ambas simultáneamente) y utilizar métodos de investigación vinculados a cualquiera de ellas, aunque no suelen emplear tanto los relacionados con teorías predictivas. Esta tendencia a la predicción es característica de la teoría de la elección racional. Los conductistas suelen preferir teorías empíricas basadas en la causalidad y la falsabilidad (Brady, 2008, pp. 217 y ss.; Stoker, 1995, p. 18).

Este estudio sobre la democracia directa en la antigüedad y la actualidad se centra en dos casos, la polis ateniense y la Suiza contemporánea. En cada uno de ellos se analizarán las instituciones más importantes de su sistema político en su

contexto económico y social, y también su contexto *externo*. Esta expresión hace referencia al marco geográfico y político más amplio en el que se inserta cada uno de estos sistemas tomados como una unidad en sí, pero cuya naturaleza está condicionada por su interacción con el entorno. En cada uno de estos casos analizará, igualmente, los *conceptos clave que sustentan o justifican estas instituciones*. Es importante señalar que aquí me estoy refiriendo a ideas, criterios y valores utilizados habitualmente por la teoría política: libertad, igualdad, legitimidad, autonomía, virtud, etcétera. Por tanto, no se trata tanto de describir conceptos *exclusivos* de cada uno de los sistemas políticos estudiados como de analizar el significado *específico* de cada uno de estos conceptos genéricos en cada caso, es decir, entender lo que significa cada uno de ellos en un determinado contexto político e histórico, y comprender lo que querían decir en ese momento los autores que hablaron de ellos.

El estudio de las instituciones está sujeto a los mismos condicionantes *hermenéuticos*. La tesis compara conceptos e instituciones de comunidades políticas pertenecientes a contextos geográfico-políticos e históricos muy distintos. Una institución concreta puede llamarse de igual o distinta forma en la polis ateniense y en Suiza, o bien, independientemente de su nombre, cumplir las mismas funciones o no. Dado que la tesis va a comparar ambos casos, es necesario entender lo que representaba cada institución en su respectivo sistema político.

Finalmente, el estudio busca saber en qué medida ambos sistemas políticos son semejantes para arrojar luz sobre lo que constituye un sistema político basado en la democracia directa, pero no se va a atribuir ninguna capacidad predictiva. Dicho de otro modo, en la medida en que esta tesis permita conocer la génesis y la evolución de instituciones de democracia directa pertenecientes a comunidades políticas distintas en periodos históricos distintos, y entender los valores políticos que subyacen a estas instituciones, contribuirá a explicar el funcionamiento de una forma de gobierno concreta, en periodos históricos y circunstancias políticas, económicas y sociales específicas. Lo que no es objeto de esta investigación es

predecir el comportamiento político de los miembros de hipotéticas comunidades políticas que cuenten con determinadas instituciones de democracia directa, con una estructura económica y social dada, y sujetas a un contexto internacional específico. De esta tesis no se extraerán conclusiones del tipo *si se dan las variables X_n , el sistema político producirá los resultados Y_n en todo momento y lugar*, proposiciones axiomáticas imprescindibles para una parte de la ciencia política. Más allá de que sea posible o no generalizar de este modo sobre objetos sociales no aislados unos de otros, que evolucionan en el tiempo, y cuya forma en un momento dado depende de tales condicionantes dinámicos, las explicaciones sobre fenómenos sociales que cuentan con la suficiente coherencia argumentativa y parten de lo que aquellos son realmente -elementos complejos insertos en entornos dinámicos y sujetos a procesos estocásticos y no lineales o irreversibles-, son útiles en sí y constituyen un objetivo legítimo de la ciencia política.

Por tanto, en esta investigación sobre democracia directa antigua y contemporánea existen al menos cuatro dimensiones importantes: normativa, comparada, institucional e histórica. Esto va a hacer necesario el empleo de más de un enfoque y la combinación de varios métodos.

La utilización de métodos y teorías distintas en un mismo análisis no es del agrado de una parte de los científicos políticos. Es cierto que cada teoría se apoya en supuestos epistemológicos y ontológicos distintos que pueden hacer incompatibles entre sí elementos de unas u otras. A su vez, existen métodos científicos válidos para unas teorías pero inapropiados para otras. Este hecho, no obstante, no obliga a emplear necesariamente una única teoría y un único método en un estudio concreto. El recurso a varios de ellos es posible e incluso puede ser más fructífero que observar estrictamente los límites de un solo paradigma, a condición de ser riguroso con la compatibilidad entre los enfoques y respetar los vínculos que ciertos conceptos mantienen entre sí en un mismo marco teórico (Marsh y Stoker, 1995, p. 291; Chalmers, 1986, p. 25).

La teoría política normativa se preocupa más por *lo que debe ser* que por lo que es, y puede presentarse tanto en forma de argumentación moral abstracta como de análisis detallado de políticas e instituciones (Glaser, 1995, p. 21). Este tipo de teoría estudia tanto las razones dadas para justificar las instituciones políticas existentes como aquellas que justificarían instituciones alternativas. Para llevar a cabo su análisis puede recurrir a la verificación de la coherencia interna de los argumentos morales, a la historia o a la propia intuición moral de los teóricos, entre otros métodos (ibíd., p. 22).

Habitualmente, la teoría política normativa se divide entre enfoques teleológicos o consecuencialistas y enfoques deontológicos. Los primeros suelen especificar ciertos valores que el Estado debe intentar alcanzar. Por el contrario, los segundos suelen especificar principios morales que restringen la actuación del Estado, bien porque éste deba ponerlos en práctica o bien porque supongan un límite que no debe vulnerar (Hamlin y Pettit, 1989, p. 11).

Asimismo, es importante distinguir entre teoría política y filosofía política en el sentido normativo de ambas expresiones.³ Una teoría propone un conjunto de ideas que intenta conocer el significado de un determinado fenómeno. En este sentido, toda investigación progresa a través de la construcción de teorías (o hipótesis comprobables). La teoría política implica el análisis de las ideas clave del pensamiento político, y las preguntas que formula son de tipo ético o normativo. Generalmente, llamamos a este análisis historia del pensamiento político, el estudio de los textos y las ideas de ciertos pensadores “clásicos”. Por el contrario, se suele considerar a la filosofía política como una disciplina de segundo orden -una disciplina de primer orden sería la que trata con fenómenos empíricos- que se pregunta por el modo en que adquirimos el conocimiento o expresamos la forma en que entendemos la realidad. La filosofía política lleva a cabo una evaluación crítica

³ También puede hablarse de teoría un sentido empírico. Muchas teorías fundamentadas en relaciones de causalidad que dan sentido a un conjunto de evidencias empíricas pueden considerarse ejemplos de teoría política empírica (Heywood, 2004, p. 9).

de las creencias políticas y también intenta clarificar los conceptos empleados en el lenguaje político. Ello implica con frecuencia defender ciertos puntos de vista o elegir una cierta interpretación de un determinado concepto a expensas de otras posibles interpretaciones (Heywood, 2004, pp. 9-10), con lo cual la neutralidad absoluta es casi imposible de alcanzar. Asimismo, todavía podríamos distinguir un sentido más de la expresión “teoría normativa”. Russell Hardin se refiere a Hobbes, Locke y Hume como “conductistas normativos”, teóricos preocupados por alcanzar una “buena sociedad” -“buena” para sus habitantes-. Estos autores no estarían tanto *justificando* como *describiendo* las instituciones y el comportamiento necesario para que tal sociedad funcione, y podríamos calificarlos como teóricos normativos “sólo en el sentido estricto de explicar lo que debemos hacer para alcanzar un estado de cosas más favorable [a nuestros intereses]” (2008, p. 35).

Esta investigación utilizará un enfoque normativo en la medida en que se propone analizar las instituciones (y los valores políticos que las justifican) de dos sistemas políticos en los que los mecanismos de democracia directa juegan un papel fundamental.

Según varios autores, la política comparada nos permite desarrollar y comprobar proposiciones generales acerca de la política, teorías válidas a lo largo del tiempo y el espacio (Hague y Harrop, 1982, p. 7; Mackie y Marsh, 1995, p. 175; Bates, 2009, p. 184; Peters, 1998, p. 83). Otras definiciones se centran en el objeto de estudio. Así, la política comparada tendría que ver esencialmente con la descripción de los acontecimientos y los fenómenos políticos de uno o varios países (Landman, 2003, p. 5; Lim, 2006, p. 4). Otros autores amplían el campo de acción. El estudio de la política en otros países no sólo implica prestar atención al Estado y a la sociedad, sino también a la cultura política, la economía política, el comportamiento de las élites, las influencias externas y otros factores, y además contar con un cierto grado de incertidumbre, que apunta a la dificultad de reducir a modelos inmutables los fenómenos políticos o predecirlos con exactitud, aunque

esto no quiere decir que no podamos estimar posibles resultados de entre una variedad de opciones (Kamrava, 2008, pp. 66-67; Lane y Ersson, 1994, p. 109).

Desde una perspectiva empírica, la metodología apropiada para la política comparada, el método comparado, consiste en la formulación del problema a investigar, el establecimiento de las hipótesis a comprobar -de tal forma que pueda identificarse de forma precisa la relación existente entre una variable independiente y otras variables independientes- y la validación de estas hipótesis mediante el empleo de los datos disponibles (Calvert, 2002, p. 9). No obstante, al comparar unidades complejas (países, sistemas políticos), el método comparado es con frecuencia más cualitativo que cuantitativo, y suele tener en cuenta la historia, en el sentido de que los procesos históricos y la evolución de las instituciones en el tiempo determinan en mayor o menor medida los fenómenos políticos contemporáneos (Lim, 2006, pp. 19-20).

Comparar no implica necesariamente el empleo de instrumentos estadísticos. En muchos casos el objetivo tampoco consiste tanto en comprobar hipótesis que nos permitan generalizar y predecir como en interpretar aquello que se está investigando. Birch descarta la creencia positivista de que sea posible la predicción de los fenómenos sociales si se emplean los métodos científicos adecuados. El verdadero fin de las ciencias sociales, afirma, es la explicación, no la predicción (2007, p. 291). Viroli, en un ámbito de estudio (patriotismo y nacionalismo) distinto al de esta tesis, pero de naturaleza epistemológica muy cercana, expresa esta idea de la siguiente forma: “En lugar de intentar formular definiciones científicas acerca de la naturaleza del patriotismo y el nacionalismo, debemos esforzarnos por entender lo que académicos, agitadores, poetas y profetas querían decir cuando hablaban del amor al país. Más que teorías científicas, necesitamos una interpretación histórica para descubrir y comprender los temas, las metáforas, las alusiones, las exhortaciones y las invectivas que el lenguaje del patriotismo ha ideado a través de los siglos [...]”. (1995, pp. 4-5). En nuestro estudio, se puede utilizar una combinación de teoría política y política comparada para comprender mejor, a través

de lo que nos dicen estas comparaciones, el caso o país en el que uno está interesado. De forma similar, se puede utilizar el método comparado para formular una explicación exhaustiva y profunda a través de la acumulación de información sobre un caso específico. (Lim, 2006, p. 22).

Lo habitual en política comparada es que el análisis incluya varios casos, pero ello no quiere decir que el estudio de un caso único no sea igualmente válido. El estudio de un único país, por ejemplo, es comparado si emplea conceptos desarrollados en otro caso, o intenta validar una hipótesis general, o bien da lugar a conceptos o hipótesis que pueden utilizarse en otros casos. En ocasiones, analizar un único caso hace que puedan identificarse más fácilmente las relaciones de causalidad. Para algunos autores, sin embargo, incluir un gran número de casos hace que lo que se pierde en detalle frente al análisis de uno o pocos casos se gane en capacidad de generalización en cuanto a las conclusiones del estudio (Gerring, 2009, p. 103; Mackie y Marsh, 1995, pp. 177-178).

De cualquier modo, sea cual sea el número de casos a incluir en el estudio, y sea éste cuantitativo o cualitativo, el método comparado debe prestar especial atención al diseño de investigación, estableciendo claramente aquello que se desea explicar (algunos autores llamarán a esto la variable *dependiente*), qué es lo que creemos que provoca el fenómeno que queremos estudiar, si la presunta “causa” está vinculada a una teoría más amplia o no (esto puede ser difícil de determinar al principio) y, por último, que tipo de pruebas necesitamos para establecer una relación válida de causalidad en nuestra investigación (Peters, 1998, p. 26).

Otros riesgos a evitar en este tipo de análisis y que pueden ser especialmente relevantes en esta tesis tienen que ver con la existencia de conceptos que poseen un significado claro en un caso pero son irrelevantes o carentes de sentido fuera de su contexto original, o bien la comparación de conceptos provenientes de contextos distintos que no poseen un significado equivalente. En este último caso, la solución pasa por encontrar conceptos e instituciones no que compartan las mismas

características o propiedades (equivalencia), o siquiera algunas de ellas (similitud), sino que sean *funcionalmente* equivalentes, especificando en qué sentido tales objetos aparentemente distintos son comparables (Peters, 1998, p. 86; Landman, 2003, pp. 43, 46).

La política comparada no sólo está vinculada a la ciencia política (empírica), sino también a la teoría política normativa. Muchos teóricos normativos respaldan sus argumentos en la observación comparada de las instituciones existentes, o bien llevan a cabo un análisis comparado de instituciones concretas a lo largo del tiempo y el espacio (Peters, 1998, pp. 2-3), tal como se va a hacer aquí.

Este estudio va a emplear un método comparativo en la medida en que compara dos sistemas políticos, el de la polis ateniense en la época clásica y la actual democracia en Suiza, con objeto de que la comparación de instituciones y conceptos de contextos políticos e históricos diversos revele proposiciones más generales sobre el funcionamiento de la democracia directa como forma de gobierno. Siguiendo a Weale, analizaremos las diferencias y semejanzas en el funcionamiento de las instituciones atenienses y suizas, eligiendo aquellos aspectos que nos permitan llegar a juicios y comparaciones normativas sobre las mismas (2007, p. 47).

Una distinción clásica dentro de la política comparada revela al menos tres enfoques, el conductista, el funcional y el institucional (Hague y Harrop, 1982, p. 8). Para el conductismo y el funcionalismo, las instituciones dejaron de ser necesariamente variables independientes, y pasaron a ser dependientes o independientes en función de cada investigación concreta (von Beyme, 2008, p. 749). En cuanto al análisis institucional podemos distinguir diversos tipos. Entre lo que se conoce como “nuevo institucionalismo” encontramos el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico. Las tres variantes comparten la centralidad del concepto de estructura, su persistencia o continuidad en el tiempo, y la idea de que las estructuras pueden dar

lugar a comportamientos regulares (Bogason, 2008, pp. 23-24). Otros autores amplían el conjunto de variantes. Así, tendríamos el institucionalismo normativo, el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo empírico (Peters, 2008, pp. 3-4), y existen otras clasificaciones que amplían aún más el conjunto de variantes.

El “nuevo institucionalismo” se centra en las instituciones a que da lugar el diseño constitucional -gobiernos, parlamentos, sistemas judiciales, ordenamientos legales, burocracia-, a las que otros autores añaden la cultura política o el papel de los grupos de interés (Wiarda, 2007, p. 12). Las diferencias entre el institucionalismo tradicional y el nuevo residen, por un lado, en el limitado conjunto de instituciones relevantes para el primero -el gobierno y las normas y acuerdos formales- frente al conjunto más amplio del segundo, mencionado en el párrafo anterior, que considera como “institución” a toda pauta estable y recurrente de comportamiento. Por otro lado, para el nuevo institucionalismo las instituciones son importantes no sólo por ser el “terreno en que las diversas fuerzas sociales compiten por el poder” sino por constituir estructuras que “definen y defienden los intereses en juego” (Lim, 2006, p. 85).

Douglas North define las instituciones como las reglas de juego racionales de la sociedad, o bien como las restricciones que nos hemos impuesto a la hora de interactuar entre nosotros. Shepsle y otros autores consideran a las instituciones como acuerdos ex-ante que configuran las estructuras de cooperación humana. Para Phillip Selznick, institucionalizar equivale a “dotar de valores”, de forma que una organización pasa de ser un mero instrumento a comunidad relevante. Veblen piensa que las instituciones están relacionadas con las “formas de pensamiento arraigadas en una comunidad”. Para Meyer y Rowan, las instituciones constituyen abstracciones, “pautas culturales y simbólicas extendidas”, “proposiciones racionalizadas e impersonales” y poderosos “mitos racionales” presentes en las organizaciones y difundidas desde ellas (autores citados en Djelic, 2010, p. 25). Para Theodore Lowi, una institución no es cualquier tipo de regla o norma social que

restrinja el comportamiento de los actores, sino las reglas y procedimientos formales establecidos por un gobierno y respaldados coercitivamente por el Estado (citado en Sanders, 2008, p. 51). Otros autores no consideran a las instituciones como una restricción sobre el comportamiento de los actores políticos sino como un recurso del que estos se pueden aprovechar (Morgan, 2010, p. 5).

El método institucional puede caracterizarse como descriptivo-inductivo, formal-legal e histórico-comparativo. Es descriptivo porque emplea técnicas historiográficas para describir acontecimientos, periodos e instituciones. Es inductivo porque extrae inferencias del proceso reiterado de observaciones. Es formal-legal en la medida en que se centra en la constitución como el sistema de instituciones políticas fundamentales. Y, sobre todo, se trata de un método comparativo (Rhodes, 1995, pp. 43 y ss.).

Con el institucionalismo histórico nos alejamos, en cierta medida, del análisis como instrumento de validación de hipótesis generalizables en el tiempo y el espacio para centrarnos en la explicación de acontecimientos o resultados en casos concretos. Además, las relaciones de causalidad -los mecanismos que vinculan una hipotética variable explicativa a un resultado determinado- van a buscarse en los propios casos estudiados. Una de las vías para establecer este tipo de relaciones consiste en el estudio del *path dependence* (Mahoney y Larkin-Terrie, 2008, p. 740; Mahoney y Villegas, 2009, pp. 86, 78).

El concepto de *path dependence* hace referencia al proceso por el que decisiones o acontecimientos puntuales llegan a establecerse como instituciones que perduran en el tiempo y que restringen -pero no determinan por completo- el conjunto de opciones disponibles para los actores políticos futuros. Esto implica que, en gran medida, los acontecimientos presentes dependen de los que tuvieron lugar en el pasado (Campbell, 2010, pp. 90, 109).

En el institucionalismo histórico es habitual comparar normas e instituciones pertenecientes a periodos históricos distintos, y en ese caso es importante evitar los

problemas mencionados anteriormente: equiparar objetos aparentemente similares que en realidad no lo son, y utilizar conceptos sin tener en cuenta qué es lo que sus autores querían decir en realidad al formularlos. Toda interpretación de normas y conceptos no contemporáneos debe prestar atención al contexto en que aparecieron y también reconocer que en ella siempre van a estar presentes en alguna medida nuestros propios valores y formas de leer el pasado (Heywood, 2004, p. 11). Pocock afirma que la labor del historiador consiste en minimizar su propia presencia en el estudio del pasado, en entender lo que decía el autor en su propio lenguaje, en conocer lo que ocurría cuando un texto fue escrito, publicado y difundido, en analizar todos los posibles contextos en que los conceptos podían tener sentido (2008, pp. 170-171). Skinner expresa de forma muy clara en qué consiste la contextualización histórica de las ideas políticas y el lugar que ocupa dentro de la investigación cuando dice lo siguiente:

He abordado los peligros que aparecen si uno se enfrenta a los textos clásicos de la historia de las ideas considerándolos como objetos de estudio auto-suficientes, concentrándose en lo que cada autor *dice* acerca de las doctrinas canónicas y, por tanto, tratando de descubrir el significado y la importancia de sus obras. [...] Consecuentemente, a lo que necesitamos enfrentarnos al estudiar estos textos es a aquello que sus autores - escribiendo en la época en que lo hicieron y para el público concreto en el que pensaban- podían haber querido comunicar al expresar sus ideas. [...] Una vez el enfoque de estudio apropiado sea concebido de este modo como esencialmente lingüístico y, consecuentemente, la metodología apropiada se conciba como vinculada a la interpretación de las intenciones [*del autor*], entonces el estudio de los datos referentes al contexto social de una obra determinada podrá jugar su papel (Skinner, 2002, pp. 79, 86-87).

No obstante, es importante señalar que el estudio de la teoría política implica “examen y crítica de las ideas políticas, historia conceptual, pero también clarificación y evaluación de alternativas presentes” (Rivero, 2000, p. 152). Esta vinculación de la teoría política entre las ideas antiguas y las ideas contemporáneas es especialmente relevante para este estudio comparado de la democracia clásica y la moderna.

Para el politólogo Sven Steinmo, el institucionalismo histórico no es ni una teoría ni un método de investigación, sino un enfoque para el estudio de la política que se distingue de otros enfoques por “la atención que presta a los problemas empíricos del mundo real, su orientación histórica y su interés por el modo en que las instituciones estructuran y dan forma al comportamiento y a los acontecimientos políticos” (Steinmo, 2008, p. 150).⁴ Su definición de las instituciones es sencilla: las instituciones son “reglas”. Unos prestarán atención a las reglas y las organizaciones formales, mientras que otros se fijarán en las reglas y las normas informales (ibíd., p. 159).

Steinmo coincide con algunos de los autores mencionados al hablar de tres tipos de análisis institucional: el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo histórico. Todos ellos están de acuerdo en que las reglas y las instituciones estructuran el comportamiento humano pero, mientras los institucionalistas de la elección racional creen que las instituciones conforman nuestro comportamiento estratégico y que nosotros nos limitamos a cumplir las reglas porque es lo que conviene a nuestros intereses, los institucionalistas sociológicos ven a las instituciones como algo más que reglas a seguir. Para ellos, las instituciones articulan la forma en que entendemos el mundo,

⁴ Alternativamente, el autor lo expresa del siguiente modo: “Si crees que la historia y las ideas son importantes, que las instituciones estructuran las opciones a disposición de los actores pero que también pueden ser modificadas por estos, y que las personas corrientes toman decisiones que no siempre son eficientes ni van en su propio interés, entonces es probable que seas un institucionalista histórico” (Steinmo, 2008, p. 178). Idéntica postura mantiene el politólogo Gregory Jackson, 2010, p. 68.

los humanos no son tan racionales como pretende la escuela de la elección racional, y las instituciones más importantes (reglas) “son las normas sociales que gobiernan nuestra interacción cotidiana”. Los institucionalistas históricos se sitúan en un punto intermedio, según Steinmo. Los seres humanos son actores racionales que buscan su propio interés pero, al mismo tiempo, siguen normas sociales. Que se comporten de una u otra forma dependerá de los individuos, del contexto y de las reglas, de forma que es imposible establecer proposiciones a priori acerca de por qué ocurren los acontecimientos políticos. En su lugar, los institucionalistas históricos quieren saber por que se tomó una determinada decisión o por qué se dio un determinado resultado. Es probable que en la mayoría de los casos la explicación dependa tanto del seguimiento de normas como de la maximización del interés. Para conocer la importancia relativa de cada variable en un momento dado, los institucionalistas históricos recurren a la evidencia histórica (ibíd., pp. 162-164).

Asimismo, para Steinmo el institucionalismo histórico posee dos características clave. La primera es que no considera a la historia como una sucesión de acontecimientos independientes, porque las variables importantes se influyen mutuamente a lo largo el tiempo (ibíd., p. 166). En segundo lugar, lo importante para los institucionalistas históricos es la explicación, y no una predicción que debido a la contingencia y la interdependencia de las variables se convierte en mera aproximación (ibid, pp. 175).

Para algunos autores, esta caracterización sitúa al institucionalismo histórico más allá de los métodos legítimos de la ciencia política. Steinmo no podría estar más en desacuerdo con las perspectivas más tradicionales y empiricistas de la ciencia política, las que establecen que su objetivo consiste en “la obtención de teorías que intenten explicar la conducta humana [...] buscando formular proposiciones que describan las condiciones bajo las cuales se darán comportamientos específicos [...] proposiciones que serán validas para todo

momento y todo lugar” (Calvert, 2002, p. 11).⁵ Steinmo considera a sus estudios de política comparada, en los que trata a los casos o países a estudiar como sistemas complejos y dinámicos, como “narraciones evolucionarias, porque creo que podemos entender mejor las pautas observadas en estos países si los consideramos como *sistemas en evolución*” (Steinmo, 2010, p. 5).⁶ Su crítica a la vocación predictiva que ciertos politólogos consideran como fin último de la disciplina merece citarse con una cierta extensión:

En su intento de ser más “científica”, la ciencia política ha tratado de convertirse en algo más formal y estructurado. El ansia de sofisticación metodológica ha empujado a los académicos hacia la cuantificación de las unidades de análisis, aislando estas variables y después manteniéndolas constantes para poder medir sus efectos independientes. No hay duda de que este ansia de sofisticación metodológica y analítica ha dado lugar a un gran número de valiosos descubrimientos. El problema está en que a medida que hemos desarrollado unas técnicas estáticas de comparación cada vez más sofisticadas hemos construido, sin darnos cuenta, modelos que no tienen nada que ver con la forma en que funciona el mundo. La política no es como la química o la física, pero con frecuencia consideramos a los sistemas políticos y económicos como si fueran conjuntos de reacciones químicas o de relaciones físicas. En el intento por convertir a nuestra disciplina en una ciencia *predictiva*, buscamos relaciones lineales entre variables independientes a sabiendas de que estas variables son interdependientes y no lineales, inventamos equilibrios inexistentes, y suponemos cosas sobre la

⁵ Véase Birch, cap. 17, para una postura crítica con el *cientifismo* similar a la de Steinmo que, además, niega la posibilidad de que las ciencias sociales puedan ser neutrales desde un punto de vista valorativo.

⁶ Véase Streeck, 2010, para un estudio comparado que aplica el institucionalismo histórico y la teoría evolucionista no a los sistemas políticos de diversos países sino a sus modelos económicos.

naturaleza y las motivaciones humanas que nadie se cree. De hecho, muchos de los problemas más arraigados en el seno de la ciencia política tienen que ver con un conflicto esencial acerca del significado y los métodos de la ciencia. Para muchos, “ciencia” es la búsqueda de regularidades sistemáticas y leyes generalizables. Desde este punto de vista, estudiamos el mundo empírico sólo porque nos ofrece la evidencia necesaria para formular y validar nuestras teorías. Los casos particulares o los acontecimientos concretos pueden ser interesantes -al igual que lo es una buena novela-, pero el objetivo de la ciencia política no consiste en entender los acontecimientos concretos, sino en construir teorías que expliquen muchos de estos acontecimientos, o incluso todos ellos (ibíd., pp. 6-7).

Los objetos de estudio básicos en esta tesis son las instituciones, en particular las instituciones de gobierno, aunque no sólo éstas, ya que también se analiza el papel de la cultura política, de las normas sociales y de otros procesos políticos en el funcionamiento de la democracia directa. Por tanto, el empleo del enfoque institucional es esencial para establecer y comprender las relaciones existentes entre las diversas variables. En concreto, el institucionalismo histórico es el más adecuado para un estudio que presupone la interdependencia en el tiempo de muchas de las instituciones y normas que va a investigar; que toma los dos casos a estudiar como unidades en sí (y no como miembros de una categoría) y como sistemas que evolucionan y cuyos componentes influyen unos en otros y a su vez se interrelacionan con su entorno; y, por último, que no aspira a formular leyes o teorías que sirvan para predecir cómo van a comportarse los actores políticos en presencia de instrumentos de democracia directa, sino únicamente a explicar por qué atenienses y suizos se dotaron de determinadas formas de gobierno, en qué medida sus instituciones y normas son comparables, y qué nos dice todo ello sobre el papel de ciertas instituciones de democracia directa en determinados sistemas políticos.

3 DEMOCRACIA Y DEMOCRACIA DIRECTA

3.1 Democracia y participación en el pensamiento político moderno y contemporáneo

Las diversas teorías sobre la democracia no comparten entre sí mucho más que el rechazo a que una o varias personas posean derecho alguno a gobernar al resto y la idea de que todos los miembros de la comunidad política son capaces en alguna medida de juzgar racionalmente el comportamiento del gobierno (Terchek y Conte, 2001, p. xiii). Antes de la consolidación de las instituciones democráticas en su forma moderna, el liberalismo ya defendía la idea de que el gobierno debe estar basado en el consentimiento de los gobernados. Las distintas doctrinas liberales coinciden además en que los derechos individuales deben situarse en el centro de todo sistema político deseable, si bien discrepan en la interpretación de estos derechos y en sus enfoques sobre la igualdad de los individuos. Progresivamente, el liberalismo fue abrazando las formas democráticas al entender que eran las que mejor podían proteger los derechos de los individuos, y ello cristalizó en las constituciones liberales contemporáneas (ibíd., p. 3), que regulan nuestros regímenes democráticos. Por tanto, conocer la evolución del pensamiento liberal respecto a la democracia y sus ideas sobre participación de los ciudadanos en la política es importante para comprender tanto la posición que ocupa la democracia directa como sistema de gobierno en la actualidad como la vinculación entre las formas antiguas y modernas de democracia directa.

Al formular sus argumentos contra el poder absoluto de la monarquía y contra el poder de la iglesia, que pretendía monopolizar la verdad religiosa, los teóricos ingleses de los siglos XVII y XVIII dan lugar al nacimiento del liberalismo e indirectamente contribuyen a la llegada de la democracia tiempo después. En sus reflexiones y propuestas, el sistema político de que se dotaron los habitantes de la

pequeña ciudad-Estado de Atenas unos veintidós siglos atrás es en gran medida un convidado de piedra. El motivo no fue la ignorancia. Estos autores sabían que los atenienses se habían enfrentado a los mismos problemas políticos que ellos: la arbitrariedad del poder, la articulación política de la libertad individual, la legitimidad del Estado, la supervivencia de la comunidad política frente a enemigos internos y externos. Sabían también que experimentaron con diversas formas de gobierno antes de que una de ellas, que llamaron democracia, les permitiera disfrutar durante varios siglos de una prosperidad desconocida hasta entonces en el mundo antiguo. El problema, por tanto, no era el desconocimiento de la historia antigua, sino la propia forma de gobierno de la que los atenienses de la época de Pericles dijeron sentirse orgullosos. Para la mayor parte de los teóricos liberales europeos y de las colonias americanas que a partir del siglo XVII se preocuparon por diseñar sistemas de gobierno que permitieran la participación de sus conciudadanos, la “democracia” no era una opción factible ni deseable. Democracia, el gobierno directo del pueblo, era algo asociado a la inestabilidad, al desorden y a los excesos, a la arbitrariedad legislativa, a la opresión de las minorías. Estos eran exactamente los problemas que estos autores querían resolver a través del reconocimiento de derechos y de la sujeción de los gobernantes a unas leyes que no pudieran ser alteradas en lo fundamental sin el consentimiento de los gobernados.

La obra de John Locke (1632-1704) recoge la doctrina originaria del primer liberalismo, incluyendo la idea de una comunidad política fundamentada en el consentimiento de sus miembros. La legitimidad del gobierno nace de ese consentimiento, que no obstante no es necesario más que en el momento de la constitución del Estado. La expresión que Locke emplea para referirse a la comunidad política es *commonwealth* o república, y con ella no se refiere a un sistema político en el que el pueblo elabora las leyes por sí mismo, sino a “cualquier comunidad independiente”. En la práctica, muestra su preferencia por un sistema representativo (Locke, 1991, pp. 299, 310), en que juegue un papel la soberanía popular, el gobierno esté basado en decisiones mayoritarias, la división de poderes,

la monarquía constitucional y la elección de una Asamblea de representantes para elaborar las leyes. Las instituciones de democracia directa, pues, en solitario o en combinación con las representativas, quedan descartadas como elementos de una forma de gobierno óptima.

David Hume (1711-1776) es crítico con el sistema de derechos naturales y el contractualismo de Locke. Entre un gobierno popular (entonces llamado república, no democracia) o una monarquía absoluta, Hume prefiere esta última por ser más estable, aunque su forma ideal de gobierno, inspirada en los Estados británico y holandés de la época, pretende aunar las ventajas de los sistemas republicano, aristocrático y monárquico (Hume, 1998, pp. 223 y ss.). Hume no contempla otra participación popular que la circunscrita a la elección inicial de los representantes. Una participación mayor, sin la tutela y la capacidad correctora de las instituciones aristocráticas, no puede conducir más que al desastre o a la anarquía, como ejemplifica la polis ateniense:

La democracia ateniense constituía un gobierno tan tumultuoso que cuesta imaginarlo en nuestro mundo actual. La ciudadanía al completo votaba colectivamente todas las leyes, sin limitación de propiedad, sin distinción de rango y sin control por parte de magistrados o senadores y, por tanto, sin tener en cuenta el orden, la justicia o la prudencia (ibíd., p. 181).

La opinión de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) sobre la democracia directa es notablemente distinta. Aunque no se puede decir que Rousseau confiara ni en la democracia ni en las formas representativas de gobierno, ya que sostenía que la soberanía sólo se puede ejercer en persona y, por lo tanto, no se puede

delegar (Birch, 2007, p. 116),⁷ su actitud respecto a la participación popular es diferente de la de sus contemporáneos liberales. Democracia es para él una forma de gobierno en el que las responsabilidades políticas están en manos de la totalidad o de una mayoría de los ciudadanos, un enfoque que remite a la democracia ateniense (Silvestrini, 2008, p. 64). El objetivo para Rousseau consiste en que el individuo moderno recupere la libertad y la igualdad que le han sido sustraídas por monarcas, aristócratas y otras élites, pero sin volver al estado de naturaleza. La forma de lograrlo es recurriendo al concepto de voluntad general, una forma de autogobierno para la que sólo cuenta el interés general y no los intereses privados o los de las facciones.⁸ El interés general es el que refleja la voluntad de los ciudadanos de proteger su libertad y su igualdad. Cuando el interés general es el fundamento de la ley, al obedecerla no hacemos más que obedecernos a nosotros mismos, y no los deseos particulares de un tercero. Una comunidad política que se rige por el interés general es una asociación que sólo responde ante sí misma y que, al acatar la ley, se mantiene igual de libre que antes de hacerlo (Rousseau, 1978, p. 53). Pero, para que los intereses privados no usurpen el poder y desplacen al interés general, poniendo en peligro la libertad y la igualdad, los ciudadanos deben participar activamente en su defensa, es decir, participar políticamente (Tercheck y Conte, 2001, p. 53). Si los ciudadanos renuncian a su deber de participación pública, si se retiran a sus ocupaciones privadas, si prefieren encargar a otros sus responsabilidades políticas, los representantes toman el poder, el Estado degenera y la libertad desaparece (Rousseau, 1978, pp. 101-102).

⁷ Rousseau despreciaba las cámaras representativas del antiguo régimen, elitistas y enormemente distanciadas del pueblo llano. Sin embargo, era consciente de que ciertas instituciones representativas no podían evitarse en el mundo moderno, y las recomendó en sus proyectos de constitución para Polonia y para Córcega (Papadopoulos, 1998, pp. 86-87).

⁸ Para una discusión contemporánea del concepto de interés general y una crítica por parte de Buchanan, Tullock, Arrow y otros autores, véase Estlund et al., 1989, pp. 1329-1330.

Que los ciudadanos estén obligados a participar no significa que deban desempeñar personalmente todas las funciones políticas. Rousseau afirma que el gobierno aparece en dos pasos sucesivos. En primer lugar, se constituye el cuerpo político o autoridad suprema; en segundo lugar, se produce la elección de los líderes y con estos, de las personas que se van a encargar de la administración diaria (ibíd., p. 105). Las funciones legislativas no pueden ser desempeñadas más que por el conjunto de los ciudadanos; las funciones gubernamentales pueden ser delegadas en un grupo más reducido (Papadopoulos, 1998, p. 86). El acceso a estos grupos de administradores o “comisiones” estaría abierto a todos los ciudadanos y la designación de los cargos se haría por sorteo (Silvestrini, 2008, p. 68).

El carácter democrático de las formas de gobierno es una cuestión de grado para Rousseau. La forma más democrática es aquella en que el conjunto de los ciudadanos no sólo posee el poder constitutivo y la capacidad de establecer un gobierno, sino que asume también las tareas legislativas. En cualquier caso, es importante señalar que su teoría democrática no sólo hace hincapié en la extensión de la participación, sino también en la importancia de la constitucionalización de ciertas leyes, por lo que no debemos identificarla -como se suele hacer- con el poder irrestricto de unas mayorías inestables (ibíd., pp. 69, 71).

Estos planteamientos respecto a la soberanía popular, la extensión de la participación, la elección de los cargos y la importancia de la protección constitucional de las leyes frente a la simple acción de la mayoría nos remiten, como veremos, tanto al sistema político ateniense como al suizo, excepto en la institución del sorteo, sólo presente en Atenas. A diferencia de sus contemporáneos, Rousseau aprecia el funcionamiento de la democracia ateniense, cuya naturaleza participativa encarna su idea de voluntad general (ibíd., p. 85). Sin embargo, era pesimista respecto a la posibilidad de que una democracia participativa como la que imaginaba pudiera hacerse realidad. En primer lugar, no consideraba posible ni deseable la deliberación entre individuos sobre los asuntos públicos dado el riesgo de que parte de ellos pudieran ser persuadidos por intereses particulares o

faccionales. Una verdadera democracia directa sólo podría funcionar a muy pequeña escala, donde la relación cotidiana de unos y otros hiciera innecesaria la deliberación, donde las decisiones a tomar no fueran complejas y donde se diera una relativa homogeneidad social y económica (ibíd, p. 88). En otros momentos, parece que la comunidad política que tiene en mente es un reflejo de las condiciones existentes en su Ginebra natal, una ciudad no muy grande que hace posible una relación de proximidad entre sus habitantes, con una cierta homogeneidad social, en la que existen instituciones de democracia directa y un gobierno que tiene en cuenta los intereses de los ciudadanos (Rousseau, 1984, pp. 57-59). En segundo lugar, Rousseau pensaba que esta comunidad política ideal necesitaría de una enorme dosis de virtud cívica, que obligaría a los ciudadanos a dejar de lado sus intereses personales para centrarse únicamente en el bien común (Birch, 2007, p. 117), algo que consideraba inalcanzable.

El aprecio de Rousseau -cuyas ideas no siempre son compatibles entre sí- por la polis ateniense era compatible con su admiración por muchos aspectos del sistema político espartano y, en otras ocasiones, con la crítica a la democracia griega. En esto se parecía a sus contemporáneos. Los pensadores franceses del siglo XVIII eran, en general, críticos con la democracia clásica, a la que consideraban decadente y caótica, igual que sus colegas británicos (Roberts, 1994, p. 86).

La influencia del mundo clásico -la democracia ateniense y la república romana- también se deja sentir en la emergente república norteamericana. La admiración de los teóricos europeos y norteamericanos por la democracia ideal, aquella en que “los gobernados se convertían en gobernadores y viceversa” (Wood, 1995, p. 105; Nelson, 2008, p. 208) era compatible con la negación de su factibilidad en el mundo moderno. La mayoría temía su carácter inestable hasta el punto de recelar de toda forma de gobierno que reservara un papel importante para los ciudadanos. Democracia era sinónimo de democracia pura o directa, un concepto peyorativo que evocaba todo aquello que un sistema político bien constituido y

protector de la libertad debía evitar. Sin embargo, este sistema político tampoco podía dejar a los ciudadanos al margen, puesto que entonces se convertía en una tiranía. La solución a ambos lados del Atlántico pasa por la representación, algo conocido también como constitución mixta o equilibrada, o bien como república (Wood, 1995, pp. 105-106). El periodo inmediatamente posterior a la revolución en Francia supone una excepción en este sentido pero, como veremos a continuación, tampoco sigue el modelo de democracia clásica.

De entre los padres fundadores de la república americana, Thomas Jefferson (1743-1826) es el más proclive a confiar en el sentido común de la mayoría de los ciudadanos y el que más recela del gobierno. Por este motivo es citado por algunos como un defensor de la democracia directa, aunque su posición al respecto sólo se diferenciaba en el grado, y no en lo sustancial, de la que mantenía la mayor parte de sus contemporáneos (Cronin, 1989, p. 40). Así, pensaba que los atenienses valoraban la libertad individual, pero no contaban con una forma de gobierno que pudiera preservarla. Su forma de gobierno, opinaba, se situaba en un extremo u otro, o la democracia pura o la tiranía y, al carecer del elemento representativo, no podía perdurar ni extenderse más allá de una comunidad política de pequeño tamaño. La introducción del principio representativo hace inútil para el gobierno moderno todo aquello que uno puede haber aprendido de la democracia clásica (Padover, 1939, pp. 21-22). Sin embargo, Jefferson consideraba que el único fundamento legítimo de un gobierno reside en la voluntad popular, y que un gobierno popular imperfecto es preferible a otro eficiente pero autocrático, y además el primero posee los medios para corregir sus errores. Jefferson abogó en sus últimos años por extender al máximo posible el control del gobierno por parte de unos ciudadanos, en el supuesto de que contaran con una educación e información cada vez mayores (Cronin, 1989, p. 40). Éste era para él el elemento clave que permitiría perdurar a una república bien constituida:

Los gobiernos son más o menos republicanos según prevalezcan más o menos en ellos los elementos de elección y control popular; soy de la opinión que la masa de los ciudadanos es la que mejor puede salvaguardar sus propios derechos y que los problemas que surgen cuando el pueblo se equivoca son menos nocivos que aquellos causados por el egoísmo de sus agentes, y por ello defiende una forma de gobierno que cuente con el mayor grado posible de aquellos elementos (Jefferson, 1984).

Al igual que Jefferson, James Madison (1751-1836) y el resto de autores de *El Federalista* también opinaban que con la república norteamericana no sólo emergía un nuevo tipo de Estado sino también una nueva ciencia de la política que hacía irrelevante toda conclusión que pudiera extraerse del estudio de la democracia clásica. La polis ateniense era citada en ocasiones de forma positiva y en otras negativamente, aunque, en última instancia, su colapso hacía que fuera puesta como ejemplo del modo en que no se podía estructurar un Estado (Roberts, 1994, p. 87). La democracia antigua disgustaba profundamente a Alexander Hamilton (1755-1804), quien afirmaba que “es imposible leer la historia de las pequeñas repúblicas de Grecia y de Italia sin una sensación de horror y de disgusto por las distracciones que continuamente las agitaban y por la rápida sucesión de revoluciones que las mantenían en un estado de oscilación perpetua entre los extremos de la tiranía y la anarquía” (Hamilton, citado en Papadopoulos, 1998, p. 99). John Adams (1735-1826) coincide con Madison en calificar la democracia ateniense como “turbulenta”, y consideraba que las reformas de Solón que permitieron la llegada de la democracia a la polis entregaron el poder a los menos indicados para ejercerlo, en una Asamblea no sometida a ningún tipo de control que moderara sus decisiones impulsivas. Si había una lección que sacar de la experiencia ateniense, mantenía, era la necesidad de que los poderes del Estado se mantuvieran separados de forma que pudieran controlarse entre sí. El poder irrestricto de la mayoría y su tendencia a gravar de forma abusiva a los ricos,

añadía, suponía un peligro para la propiedad individual. Madison afirmaba que los dos objetivos esenciales del Estado eran la seguridad pública y la protección de la propiedad. En una democracia pura como la ateniense, donde la mayoría contaba con un poder irrestricto, era imposible evitar que el espíritu sectario le condujera a sacrificar a sujetos odiados o débiles, como los ricos o las minorías (Dahl, 1962, pp. 6-7). La república o gobierno mixto, por el contrario, además de permitir el gobierno de Estados de mayor tamaño, dejaba la administración en manos de un grupo reducido elegido por los ciudadanos, “cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal” (Madison et al., 1987, p. 39). Comparando el gobierno de la polis con la democracia representativa, Madison se pregunta: “¿De cuán amargas angustias no se hubiera librado el pueblo ateniense si su gobierno hubiese dispuesto de una salvaguarda tan prudente contra la tiranía de sus propias pasiones?” (ibíd., p. 268). Adams también pensaba que la democracia ateniense violó la santidad de la propiedad individual en muchas ocasiones. En lugar de destacar los instrumentos de rendición de cuentas por parte de aquellos que ocupaban los cargos o la existencia de tribunales, Madison, Adams, Hamilton y otros preferían describir la democracia ateniense como un sistema en el que los pobres, tras desalojar a las clases propietarias del poder, no supieron como mantenerlo de forma honrada o inteligente (Roberts, 1994, pp. 90-91, 100).⁹ Los autores de *El Federalista* también tenían una visión negativa de la democracia directa en Suiza, de la que dicen -acertadamente en el momento en que escriben- que es la más laxa de las confederaciones, un

⁹ Siendo duras las críticas de estos autores al sistema de gobierno ateniense, aún son más suaves que las que dirigen al de las repúblicas renacentistas italianas. Mientras que en el primer caso encuentran elementos representativos, como los arcontes o el Consejo de los 500, las segundas son calificadas como meros regímenes despóticos. Su desaprobación de la polis se resume en que, al ser una democracia “pura”, no podía contener a su componente popular ni “defenderse contra la tiranía de sus propias pasiones” (Urbinati, 2002, p. 19).

conjunto de territorios sin moneda, ejército o instituciones comunes, vinculado únicamente por pactos de asistencia militar (Madison, 1987, p. 87).

Mientras tanto, en la Francia revolucionaria de 1789 se va a imponer un tipo distinto de democracia *pura* o directa. Los revolucionarios franceses dijeron inspirarse en la democracia clásica de Atenas y Roma, que para ellos encarnaba la participación constante de los ciudadanos en las decisiones políticas, la completa dedicación a la república y la identificación con los valores del honor, el patriotismo y la virtud. A pesar de contar con estos ideales, la dictadura jacobina que dura hasta 1794 se muestra como una forma de gobierno poco práctica en la que toda discrepancia política era resuelta por medio de la intervención espontánea de la plebe parisense, que imponía al gobierno sus deseos (Wood, 1995, pp. 125-126). Los líderes jacobinos eran los únicos que creían que un Estado del tamaño de la Francia del siglo XVII pudiese gobernarse mediante la intervención directa del pueblo en todos los asuntos políticos y sin algún tipo de institución de delegación o representación. La democracia jacobina fue más bien un sistema totalitario surgido de la presión popular y de la ausencia de una división de poderes efectiva que convirtió a la Asamblea en una institución tan tiránica como el absolutismo monárquico al que pretendía haber sustituido (ibíd., pp. 130-131). Más que al modelo de democracia directa ateniense, la forma de gobierno del periodo jacobino responde a lo que Benjamin Barber ha descrito como *democracia unitaria*, un sistema político en que “todas las cuestiones que puedan producir división [deben ser] resueltas unánimemente mediante la voluntad orgánica de una comunidad homogénea o incluso monolítica” (1998, p. 288). La identificación que se produce entre ciudadano y colectividad en un sistema así anula la autonomía individual y entra en contradicción con el principio de ciudadanía activa característico de la democracia directa. Mientras que en comunidades pequeñas este sistema se basaba en la aceptación voluntaria y el conformismo de una comunidad política homogénea, en las de mayor tamaño, donde la comunidad política no es más que una entidad impersonal, la democracia unitaria ha puesto en peligro la libertad y la propia

democracia, desembocando en muchas ocasiones en un sistema totalitario (ibíd., p. 289). Equiparar la democracia directa a la acción de las masas durante el periodo revolucionario en Francia es una contradicción en los términos. El periodo Asambleario jacobino estaba más cerca del totalitarismo que de la democracia directa.

En su estudio sobre la naciente democracia americana, Alexis de Tocqueville (1805-1859) afirma que lo que impulsa a los sistemas democráticos es la extensión de un deseo igualitario de unos ciudadanos que ponen en cuestión las pretensiones de las viejas jerarquías respecto al poder. Esta sustitución de la tradición por la voluntad mayoritaria, no obstante, conlleva un riesgo para la libertad y para la propia democracia, puesto que la mayoría, sin instituciones que la restrinjan, puede mostrarse tiránica (Terchek y Conte, 2001, p. 5). En cuanto al sistema de gobierno de la polis ateniense, nada hay en él de utilidad para el gobierno moderno. Tocqueville - como veremos, muy crítico también con las instituciones democráticas suizas- no lo considera una democracia sino una república aristocrática en la que “todos los ciudadanos participan en los asuntos públicos, pero únicamente son ciudadanos 20.000 individuos de una población de más de 350.000” (Tocqueville, 2004, p. 545), mientras califica al resto de esclavos, obviando que gran parte de los habitantes de la polis, pese a no contar con derechos políticos, eran hombres y mujeres libres. Además, tampoco está de acuerdo ni con Platón ni con Aristóteles en aspectos importantes. Frente a la convicción del primero de que una igualación de ingresos daría lugar a un aumento de la excelencia en la sociedad y a la desaparición del dinero como factor de enfrentamiento, Tocqueville opina que tal medida no produciría más que mediocridad social y un acrecentado interés por la riqueza. Ante la afirmación de Aristóteles de que la riqueza y la pobreza extremas generan vicio en lugar de virtud, y que el hombre que cuenta con una riqueza moderada es el más capacitado para actuar de forma razonable, Tocqueville piensa que los países más igualitarios no están necesariamente gobernados por los mejores, porque en una sociedad democrática igualitaria las riquezas siguen siendo objeto de deseo, y

algunos individuos tratarán de obtenerlas ocupando un cargo público, o bien el sentimiento igualitario, que provoca el desdén o el desinterés hacia la superioridad intelectual, hará que los más preparados se mantengan alejados de tales funciones públicas (Nelson, 2006, pp. 242 y ss.).

John Stuart Mill (1806-1873) refleja la misma ambivalencia hacia Atenas que otros pensadores liberales de los siglos XVIII y XIX. Mill aprecia los valores sociales atenienses, y no cree que la polis fuera ni un tumulto continuo ni un orden perfecto, sino un sistema constitucional de gobierno regido por la ley (Urbinati, 2002, p. 15). A pesar de ello, en última instancia opina que la democracia directa no es adecuada para el mundo moderno. Sin embargo, a diferencia de aquellos pensadores, hay en Mill una consideración positiva de la participación política como instrumento de educación para la vida social que lo vincula a Jefferson. Preocupado por el aparente desinterés contemporáneo por la participación en las instituciones de gobierno y por el riesgo de que el alejamiento de los ciudadanos de la política llevara a la democracia a convertirse en tiranía, admiraba el modo en que las instituciones democráticas de Atenas mejoraban la condición intelectual y moral de sus habitantes. Si bien algunas características de la polis como la exclusión de los esclavos impiden considerarla una democracia plena, tampoco lo es entonces la república norteamericana, que excluía a las mujeres en vida de Mill, durante el siglo XIX. Si nos fijamos en otros aspectos, subraya Mill, Atenas es una democracia, ya que estaba gobernada por una multitud, en su mayoría pobre. Un rasgo democrático aún más importante era la existencia de libertad de expresión y del equivalente a la moderna libertad de prensa. Al contrario de la república romana o de la monarquía británica en la que vivía Mill, todos los cargos podían ser ocupados por cualquier ciudadano, y esta participación constituía un instrumento de educación política y de desarrollo personal que ni siquiera estaba al alcance de los estadistas modernos (Mill, 1859, p. 534-535).

En este punto es pertinente destacar una diferencia significativa entre las diversas teorías liberales sobre la democracia y las teorías participativas o

republicanas. Hemos visto que la principal preocupación de los teóricos liberales es la salvaguarda de ciertos derechos, siendo el más importante de ellos la libertad individual. Los liberales defenderán las formas de gobierno democráticas en la medida en que sirvan para despojar a reyes y tiranos de su poder arbitrario. Sin embargo, para casi todos ellos, la democracia tampoco puede llevarse al extremo de sustituir el poder irrestricto del monarca por el poder igualmente irrestricto de las mayorías, puesto que la libertad seguiría estando en peligro y su causa no habría ganado nada con este movimiento pendular. Lo que hay que hacer, por tanto, es limitar lo que un gobierno democrático puede hacer y regular cómo puede hacerlo, siendo el gobierno directo y no delegado de los ciudadanos la peor de las opciones. Sólo así se podrá preservar la libertad individual y dotar de estabilidad al sistema que la protege. Los teóricos republicanos o participativos de Aristóteles en adelante no sólo no ven riesgo alguno para la libertad en el avance de la participación ciudadana, sino que consideran que esta participación es un requisito para la libertad. El que no participa en su propio gobierno no puede ser libre. Habermas resume esta diferencia del siguiente modo:

El *republicanismo*, que se remonta a Aristóteles y al humanismo político del Renacimiento, siempre ha otorgado a la autonomía pública de los ciudadanos prioridad sobre las libertades pre-políticas de los individuos privados. El *liberalismo*, que se remonta a John Locke, invoca el riesgo que suponen las mayorías tiránicas, y postula la prioridad de los derechos humanos. Según los republicanos, los derechos humanos deben su legitimidad a la auto-comprensión ética y la autodeterminación soberana lograda por la comunidad política; los liberales replican que tales derechos debían proveernos, desde el principio, de unas barreras legítimas que impidiesen a la voluntad soberana del pueblo invadir las esferas inviolables de la libertad individual (Habermas, 1998a, pp. 258-259).

En el siglo XX aparecen en el seno del liberalismo varias posturas doctrinales acerca de la democracia que determinan en mayor o menor medida las instituciones democráticas tal como las conocemos hoy en día. Se trata de la llamada *performance democracy*, de la concepción protectora de la democracia, de la democracia pluralista y de la democracia participativa. Vamos a ver qué relación guardan con la idea de una participación directa de los ciudadanos en el gobierno.

La obra de Joseph Schumpeter (1883-1950) es un buen ejemplo de lo que se ha dado en llamar *performance democracy* o democracia de rendimiento. A diferencia de los pensadores republicanos y de gran parte del liberalismo clásico, a Schumpeter no le preocupa cómo promover la virtud cívica para mejorar el funcionamiento de la democracia ni la participación en las instituciones políticas como desarrollo de los ciudadanos. Schumpeter considera que los tiempos en los que el bien común y el grado de virtud cívica constituían las variables clave para juzgar la idoneidad de un sistema político han quedado atrás. En el siglo XX, los votantes no piensan tanto en cómo va a afectar una determinada política a la sociedad como en qué les va a afectar a ellos personalmente. Schumpeter contempla la política como un mercado en que los partidos ofrecen diversos productos en competencia unos con otros, y el ganador es el que logra atraer a una mayoría de votantes o consumidores políticos. Los partidos no se preguntan por lo que es mejor para el país sino por aquello que logrará maximizar el número de votos y, aunque determinar el bien común es imposible, los candidatos suelen apelar al mismo, aunque lo que en realidad hacen es dirigirse a diversos grupos sociales para construir una mayoría electoral. Para Schumpeter, el funcionamiento de la moderna democracia de masas es simple: una vez se han celebrado las elecciones, los ganadores se esfuerzan por gobernar de modo que mantengan su apoyo electoral - de lo contrario serán sustituidos en las siguientes elecciones- y los ciudadanos se mantienen inactivos hasta la próxima cita electoral. El hecho de que participaran más allá de las elecciones sólo complicaría el funcionamiento de la democracia. La

mejora del rendimiento gubernamental no llegará, pues, permitiendo una mayor participación, sino mejorando la eficiencia institucional a través de una efectiva burocracia profesional, entre otras medidas (Schumpeter, 2003, p. 268; Terchek y Conte, 2001, pp. 141-142).

La consideración de los votantes como consumidores políticos no se restringe a lo anterior. Los ciudadanos, según Schumpeter, no poseen capacidad de decisión política y no eligen por iniciativa propia. Su elección está determinada por los propios candidatos políticos, y ellos se limitan a aceptar o a rechazar lo que se les ofrece (Schumpeter, 2003, p. 282).

La democracia protectora, por otro lado, es una extensión natural de los riesgos que Madison y otros liberales veían en una *excesiva* participación ciudadana en la política: un abuso del poder del gobierno que pusiera en peligro la libertad. Si el denominador común de las diversas teorías democráticas es la preocupación por que unos pocos ostenten el poder a costa de la mayoría, los demócratas proteccionistas advierten de los riesgos que acechan a un sistema político que concede a los ciudadanos derechos más allá de la igualdad ante la ley. Por tanto, se trata de organizar la política democrática de tal modo que los derechos individuales queden *protegidos* bien del gobierno, bien de una excesiva intromisión social (que se manifiesta a través del poder del Estado). Para Milton Friedman (1912-2006), un gobierno limitado es el que mejor salvaguarda la cohesión social, al reducir el ámbito del conflicto político. Aislar la esfera política de aquellas cuestiones en que los ciudadanos no están de acuerdo contribuye a la estabilidad del sistema, de igual forma que limitar los poderes del Estado maximiza la libertad en la esfera privada aunque, en todo caso, el Estado debe conservar la capacidad de impartir justicia y aplicar las leyes (Terchek y Conte, 2001, p. 91).

Friedrich Hayek (1899-1992) ve otro tipo de peligros para la libertad en la democracia contemporánea. Hayek piensa que la democracia ha desbordado los límites de actuación acordados inicialmente, lo cual pone en riesgo la acción

espontánea de los ciudadanos y, por tanto, su libertad. El principio rector de la democracia decimonónica consistía en la protección de la libertad como bien supremo. Este principio ha sido dejado de lado por unos políticos que otorgan bienes y derechos a diversos grupos para mantenerse en el poder. Esto equivale a un gobierno manejado por los grupos de interés, y un crecimiento del ámbito de actuación del Estado que cada vez abarca más y más áreas de la vida social, minimizando la esfera privada de los ciudadanos, es decir, su libertad y su propiedad (ibíd., p. 92).

Por tanto, mientras que en Schumpeter hay una *descripción* del funcionamiento de la política que reduce a los ciudadanos a meros consumidores cuya única posibilidad es elegir entre los diversos productos ofertados pero no producirlos ellos mismos, en Hayek, Friedman y el resto de los teóricos protectores hay *prescripción*, una argumentación en favor de la reducción del espacio político al mínimo imprescindible que maximiza la libertad privada.¹⁰ Sea por imposibilidad o por indeseabilidad, ambas doctrinas rechazan la participación activa de los ciudadanos en el gobierno y defienden una idea de la libertad individual que es justo el reverso de la que sostienen los teóricos republicanos y participativos y, como veremos, de la que fundamenta las instituciones de democracia directa en Atenas y en Suiza.

¹⁰ La minimización de la esfera pública que proponen los teóricos de la democracia protectora es una imagen simétrica, pero al revés, de la que sostienen ciertos teóricos radicalmente igualitarios en el otro extremo del espectro ideológico. Si los motivos que alegan los primeros para reducir el ámbito de lo que se puede discutir y determinar colectivamente tienen que ver con la maximización de la libertad (a costa de disminuir la igualdad), las propuestas de constitucionalización de un amplio conjunto de derechos sociales y económicos de los segundos -que supone la garantía de su provisión al hacerlas inmunes al juego político cotidiano- responden a una maximización de la igualdad social (a costa de la libertad personal). Paradójicamente, ambas doctrinas coinciden en el resultado de sus propuestas: la reducción de lo político. En ambos casos el terreno en el que se dirimen los conflictos políticos, aquél en que los ciudadanos pueden argumentar y elegir unas políticas públicas u otras, se reduce al mínimo. Véase, en este punto, Saward, 1994, p. 16, para el que intentar la constitucionalización de derechos adicionales la educación o la asistencia sanitaria -aquellos que permiten ejercer cualquier otro derecho básico- socava la propia democracia.

Los intereses, y los grupos que se crean a su alrededor, son un elemento de riesgo para muchos liberales y republicanos, que ven en ellos un factor potencial de desestabilización de la democracia. Los demócratas pluralistas opinan de otro modo. Los integrantes de una sociedad poseen intereses diversos, y deben tener la posibilidad de expresarlos y tratar de alcanzarlos. Es normal que en una comunidad política unos individuos se aproximen a otros con intereses similares para tratar de lograr juntos sus objetivos. Impedir la formación de estos grupos de interés equivale a coartar la libertad de los individuos (ibíd., p. 123). Dahl es un importante teórico del enfoque pluralista sobre la democracia. Su visión de una comunidad política que funciona correctamente incluye la existencia de una multitud de grupos con intereses diversos cuyas élites compiten por el poder. Un sistema pluralista progresa cuando los recursos no se concentran en una minoría sino que se dispersan entre esta multitud de grupos de interés. Dahl llama a este sistema *poliarquía*, y lo considera el reverso de un sistema político cerrado en que la concentración de poder en pocas manos contribuye a mantener esa propia jerarquía de poder, aunque también es consciente de que algunos grupos de interés pueden llegar a acumular suficiente poder como para hacer permanente un grado considerable de desigualdad social (ibíd., p. 124).¹¹

Por otra parte, Dahl se pregunta por aquello que es posible alcanzar en una sociedad democrática, y ello le lleva a criticar a la descripción idealizada de la democracia directa antigua, que él considera defectuosa y muy poco igualitaria. Estos son los calificativos que emplea para describir la democracia ateniense, y de Roma dice que, aún contando con instituciones que reservaban un papel para la participación popular, nunca fue una democracia, entre otras cosas porque nunca adaptó sus instituciones para permitir la participación de los habitantes de los territorios que iba conquistando (Dahl, 1998, p. 13). Tras la caída del Imperio Romano, la participación popular no volverá a emerger como elemento de un

¹¹ Véase Elkin, 2008, para un análisis desde la economía política del conflicto pluralista de intereses.

sistema político hasta el siglo XII en las ciudades-Estado italianas del Renacimiento. Su experimento de gobierno mixto, con un componente popular, no durará más que dos siglos, hasta que, uno por uno, estos Estados vayan cayendo en manos de monarcas y autócratas. Aproximadamente en el mismo periodo aparecen en varios territorios alpinos -que con el tiempo se convertirán en la Suiza moderna- instituciones de gobierno que permiten la participación de sus habitantes, hombres libres entre los que prevalecía un sentimiento de igualdad ajeno a las estructuras estamentales y jerarquizadas de la Europa feudal (ibíd., pp. 15, 19). Sin embargo, para Dahl la democracia contemporánea es otra cosa, y no está vinculada a la democracia antigua. Por motivos de extensión, posibilidad de dedicación a la política de los ciudadanos y efectividad, la democracia en los Estados-nación modernos sólo puede ser representativa, y no directa como en la antigüedad. Por ejemplo, el tamaño de la comunidad política constituye un obstáculo a la participación, dado que:

Cuanto más pequeña es una unidad democrática, mayor es el potencial para la participación ciudadana y menor la necesidad de que los ciudadanos deleguen las decisiones políticas en representantes. Cuanto mayor sea la unidad, mayor es su capacidad de abordar problemas importantes para los ciudadanos y mayor es la necesidad de que deleguen las decisiones en representantes (ibíd., p. 110).

Si existe una lección que podemos extraer de la democracia antigua, dice Dahl, es la de que ninguna ciudad-Estado pudo defender su sistema democrático frente a enemigos más poderosos. Dahl recuerda que, en las condiciones actuales, incluso obviando los potenciales conflictos militares con los vecinos, las formas de gobierno basadas en instituciones de democracia directa en Estados pequeños han mostrado numerosas limitaciones, en particular en la gestión económica, en la

política social, en cuestiones civiles, políticas y de derechos humanos y en muchos otros terrenos vitales para una sociedad moderna. El mundo no camina hacia la disminución de las comunidades políticas de gran tamaño y su sustitución por unidades más pequeñas en que sus ciudadanos pudieran auto-gobernarse por medio de instrumentos de democracia directa; al contrario, es probable un aumento del número de democracias grandes. Un mundo formado por unidades políticas pequeñas e independientes tampoco sería deseable, por su inestabilidad y por la tendencia que llevaría a varias de estas unidades a aliarse y a crear comunidades políticas de un tamaño excesivo para la democracia de Asamblea. Por tanto, para Dahl la democracia representativa es inevitable. Sin embargo, la representación posee una cara más oscura y es que, en comparación con un sistema de democracia directa, los ciudadanos delegan un enorme poder discrecional a representantes, burócratas y organizaciones en asuntos vitales para ellos. Esta delegación tiene como consecuencia la aparición de un proceso muy poco democrático en las poliarquías, aquél que transforma la vida política en una negociación entre las élites políticas y burocráticas (ibíd., pp. 112-113).

Los teóricos de la democracia participativa van mucho más allá de la participación de unos individuos agrupados por intereses que proponen los demócratas pluralistas. La diferencia reside en que aquellos no consideran que los ideales de la democracia no pueden realizarse únicamente a través de instituciones representativas, sino que requieren de una intensa participación de los ciudadanos en las tareas de gobierno. Para estos teóricos, restringir la democracia a la participación electoral no es suficiente. Muchos no van a tener la posibilidad de expresar sus deseos, las necesidades de los más vulnerables no son correctamente atendidas en la competición partidista y la política de los grupos de interés, y el papel de los ciudadanos queda restringido a dar su aprobación o no a los programas simplificados que se les presenta. En la democracia liberal, creen, los individuos acaban reducidos a meros espectadores desinteresados (Terchek y Conte, 2001, p. 165).

Benjamin Barber nos recuerda que la democracia aparece en el mundo occidental en su forma participativa. *Democracia participativa* sería, pues, una expresión redundante. La condición participativa de la democracia indica que la soberanía popular debe entenderse como autogobierno. En Atenas, la democracia era el “gobierno del demos”, el gobierno del pueblo, e implicaba una participación regular por parte de una ciudadanía comprometida con la polis. En nuestros días, la democracia se asocia al principio de representación y a elegir a los gobernantes más que gobernar nosotros mismos, y por ello la idea de democracia como participación ha pasado a ser una forma alternativa de democracia. La democracia representativa y la democracia directa (o democracia *fuerte*, o participativa) se presentan hoy en día como antónimos, el primero basado en el gobierno indirecto de los ciudadanos a través de élites que se van sucediendo en el poder, y el segundo en un concepto de soberanía popular que implica autogobierno directo (Barber, 2008, p. 283).

Aunque toda democracia conlleva, en cierto sentido, un cierto grado de participación, la moderna democracia participativa requiere de una participación cualitativamente distinta a la que se produce durante las elecciones. Implica una participación extensa e intensa de los ciudadanos en el proceso de gobierno, a través de instituciones como los referendos y las iniciativas legislativas, y considera a los individuos como capaces de ejercer un papel fundamental en la elaboración directa de las leyes que les afectan. Ello contrasta con el papel de espectador conferido al ciudadano en los sistemas representativos. El gobierno debe rendir cuentas ante él, pero por lo demás lo ignora casi todo el tiempo (ibíd., p. 284).

El paso de la democracia participativa a la representativa viene determinado, en parte, por los cambios en la naturaleza y la extensión de la comunidad política. La participación directa era posible porque el Estado antiguo no abarcaba mucho más que una ciudad de tamaño medio. Hasta la aparición del Estado-nación, la democracia sólo se practicaba en la polis griega, en las ciudades-Estado de la Italia renacentista y en las colonias americanas anteriores a la Revolución. Su tamaño y

homogeneidad social permitían la participación directa de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad. La transformación de estas sociedades a pequeña escala en el Estado-nación moderno muestra las limitaciones de esta forma de gobierno. A medida que estos Estados vayan democratizándose, el gobierno ya no será ejercido directamente sino a través de delegados. Barber opina que las nuevas tecnologías de comunicación y otros desarrollos institucionales hacen posible de nuevo una participación activa de los ciudadanos, esta vez en Estados de un tamaño excesivo para una deliberación cara a cara. El contacto cotidiano puede ser sustituido por una deliberación igualmente intensa y frecuente, pero a distancia. Precisamente, piensa Barber, es en la idea de deliberación donde reside lo importante de la democracia directa. Los teóricos republicanos y participativos de la antigüedad creían que las pasiones populares debían ser moderadas o filtradas si se quería dotar al gobierno popular de una cierta estabilidad. Estos filtros, no obstante, debían residir en cada ciudadano individual, y es por ello que la educación cívica ocupa un papel tan destacado. Los modernos teóricos de la participación tampoco piensan que la democracia sea el mero gobierno del pueblo, sino un gobierno de ciudadanos informados y cívicamente comprometidos (ibíd., pp. 284-285).

En este punto quizá sea conveniente citar a otros dos autores que, escribiendo varias décadas antes que Benjamin Barber, echan un jarro de agua fría sobre la compatibilidad de las instituciones representativas y participativas en las sociedades contemporáneas, si bien por motivos distintos a los argumentos liberales expuestos hasta ahora. Carl Schmitt, apoyándose en Rousseau y en Kant, considera que hablar de democracia parlamentaria es una contradicción en los términos. O bien nos encontramos frente a una forma de gobierno parlamentaria y basada en la delegación, o bien el gobierno se ejerce democráticamente, es decir, en primera persona (1985, pp. 14-15). Por su parte, Walter Lippmann piensa, refiriéndose a la democracia estadounidense, que el sistema que concibieron los padres fundadores tiene poco que ver con el gobierno actual, y que los

presupuestos que manejan los filósofos sobre el deseo de autogobierno de los ciudadanos también se aleja de la realidad política contemporánea:

A la humanidad le interesan otras cosas, el orden, sus derechos, la prosperidad, imágenes, sonidos y no aburrirse. Dado que la democracia espontánea no satisface estos otros intereses, da la impresión de que para la mayoría es una cosa vacía la mayor parte del tiempo. Dado que el arte del autogobierno efectivo no es algo instintivo, los hombres no lo desean en cuanto tal, sino por los resultados que puede poner a su alcance. [...] Cuan acertado estaba Hamilton al establecer que las comunidades que deliberan a distancia y bajo circunstancias distintas no pueden mantener durante mucho tiempo los mismos puntos de vista y los mismos objetivos. Este hecho pospone la plena realización de la democracia hasta que el arte de lograr acuerdos comunes haya sido mejorado radicalmente (2004, caps. XVIII y XX).

Vamos a ver algo más en detalle si representación y participación son compatibles, como se pregunta Schmitt, y si el arte de deliberar y *lograr acuerdos comunes* que menciona Lippmann es factible o no para los actuales teóricos de la democracia, y en qué medida pueden contribuir a este objetivo las instituciones de democracia directa.

3.2 Representación y democracia directa en la teoría política contemporánea

La democracia tiene significados diversos para personas distintas. Si nos fijamos en la experiencia de los Estados-Nación, la democracia es una forma de gobierno que garantiza derechos e iguales oportunidades; si pensamos en la polis ateniense, la democracia equivale a igualdad política y autogobierno (Tiruneh, 2008, p. 273). Así, podemos decir que un país es democrático cuando posee una constitución que garantiza las libertades fundamentales y la protección de los derechos de las minorías (Lim, 2006, p. 163), o bien cuando sus ciudadanos dan su consentimiento a las leyes colectivamente votándolas o bien eligiendo a los representantes para que las formulen (Estlund, 2007, p. 210). También podemos pensar en la democracia como una forma de control sobre la toma de decisiones en que está en manos de todos los miembros de la colectividad, considerados como iguales (Beetham, 1994, p. 28). En particular, se puede decir que la democracia moderna “es un sistema de gobierno en que los gobernantes deben rendir cuentas por sus actos en la esfera pública ante los ciudadanos, actuando estos de forma indirecta a través de la competencia y la cooperación de sus representantes elegidos” (Schmitter y Karl, 1991, p. 76). La esfera pública es el lugar del que emergen las leyes obligatorias para los miembros de una comunidad política y aplicadas coercitivamente por el Estado. No obstante, su naturaleza será distinta según se conciba la idea de lo público y lo privado, el papel del Estado y de la sociedad, o las necesidades colectivas y las preferencias individuales. Como vimos, una perspectiva liberal sobre la democracia intentará minimizar la amplitud de la esfera pública, mientras que una perspectiva socialista o socialdemócrata extendería la esfera pública a través de la regulación, los derechos sociales o la propiedad pública. Entre ambos extremos se encuentra la mayor parte del contenido sustantivo del conflicto político democrático en la actualidad (ibíd., p. 77).

Si tomamos el mínimo denominador común de las definiciones de democracia, por ejemplo, el gobierno del pueblo o de los ciudadanos, nos encontramos con varios problemas. ¿Quiénes tienen derecho a gobernar? O bien, ¿quiénes son los ciudadanos? ¿Podemos considerar democrático a un sistema que excluye a una parte importante de la población, como las mujeres, los que no alcanzan un cierto nivel de renta, o a los individuos de un determinado grupo étnico? Por otra parte, ¿qué entendemos por gobierno? Si gobernar significa tomar decisiones sobre las leyes de obligado cumplimiento para los ciudadanos, entonces sólo una mínima parte de los ciudadanos de las democracias contemporáneas *gobierna*. Para describir el gobierno de los ciudadanos en las democracias actuales debemos acogernos a una definición mucho más laxa: los ciudadanos dan su consentimiento a las leyes y eligen a los encargados de redactarlas. En la democracia directa de la polis ateniense, por el contrario, la interpretación que se hacía de la soberanía popular implicaba una participación continua y absoluta de los ciudadanos. Pero aún utilizando la definición *débil* de gobierno, los problemas no desaparecen. ¿Cómo se manifiesta el consentimiento de los ciudadanos? ¿Es necesario este consentimiento para cada ley o acción de los gobernantes? Por otra parte, aún concediendo que la democracia tiene que ver con el gobierno de la mayoría, o bien con un sistema de consentimiento que refleje la voluntad mayoritaria, no se debe identificar tampoco con un sistema mayoritario. Identificar democracia y mayoría, sin que jueguen un papel otras instituciones políticas no mayoritarias, es engañoso y potencialmente peligroso. (Birch, 2007, p. 111; Heywood, 2004, p. 222; Jay, 1984, pp. 158, 163).

Dado que las respuestas a todas estas cuestiones son abiertas y que dependen, a su vez, del tipo de argumentos normativos que utilicemos, da la impresión de que sólo restan dos opciones para definir qué es una democracia: o bien describir las instituciones democráticas existentes, o bien analizar normativamente las justificaciones teóricas dadas en favor de un tipo de democracia u otro. Por ejemplo, Diamond y Morlino ofrecen un ejemplo de justificación

normativa, aunque en este caso no de la democracia directa sino de la representativa. Antes de analizar las características con que debe contar una buena democracia o democracia de calidad, especifican su lista mínima de requisitos para considerar a un sistema político democrático: sufragio universal adulto; elecciones regulares, libres y competitivas; más de un partido político “serio”; y diversidad de fuentes de información. Una vez alcanzadas estas bases mínimas, identifican ocho dimensiones procedimentales y sustantivas que determinan la calidad de las democracias: el Estado de derecho, la participación, la competición, la rendición de cuentas vertical y horizontal, el respeto a las libertades civiles y políticas, el grado de igualdad política, social y económica, y el grado en que las políticas públicas responden a las preferencias de los ciudadanos (2004, pp. 21-22). No obstante, y a pesar de su concreción y su exhaustividad, cada una de estas dimensiones está sujeta a los mismos problemas de indefinición que acabamos de mencionar. En casi todos los casos, su significado depende de supuestos valorativos previos. Por ejemplo, vincular la participación democrática a la existencia de “elecciones regulares, libres y competitivas” y al resto de condiciones mínimas que se establecen es suficiente para un partidario de la democracia protectora, pero no lo es para un teórico participativo o para aquél que defienda una idea de la democracia basada en el autogobierno.

Esta tesis va a intentar una combinación de las dos opciones mencionadas anteriormente -descripción y análisis normativo-, para estudiar los argumentos dados en defensa de la democracia directa en dos sistemas políticos concretos, uno actual -la democracia suiza-, y otro que estuvo vigente durante varios siglos en la antigüedad -la democracia ateniense-. Como apunta Albert Weale, en lugar de comenzar preguntándonos por las lecciones que se pueden extraer de una determinada concepción de la democracia, podemos partir de una descripción de la práctica política para estudiar a continuación qué argumentos derivados de la teoría política nos ofrecen una justificación normativa de sus instituciones. Este enfoque tiene la ventaja de combinar el estudio normativo de la teoría política sobre las

instituciones con el análisis que efectúa la política comparada de estas mismas instituciones en contextos políticos concretos (2007, p. 26).

Volviendo al gobierno representativo, Sanford Lakoff opina que en las condiciones modernas es más práctico que la democracia directa, si bien es importante promover la implicación de los ciudadanos. Además, para este autor la representación no solo es más práctica, sino también más conveniente. La democracia representativa ofrece mayores oportunidades para la deliberación y la reconsideración de las decisiones, y los jueces profesionales están más cualificados para interpretar las leyes que los jurados populares. Un gobierno constitucional combinado con un sistema de representantes y cargos electos obligados a rendir cuentas es más democrático que otro en todo deba decidirse por medio de referendos, incluso si las tecnologías de la comunicación hicieran tal cosa posible (1996, pp. 156, 181).

He aquí un dilema recurrente entre los defensores de la democracia representativa. La mayoría de ellos considera que, pese a la superioridad práctica y/o normativa de las instituciones representativas, es conveniente fomentar la participación de los ciudadanos, a riesgo de que su alejamiento de la política conlleve la acumulación de poder en los gobernantes, los representantes o las élites, o bien la acumulación de decisiones que no tienen en cuenta las preferencias de los ciudadanos. Estas observaciones son incoherentes por varias razones. En primer lugar, suele considerarse la participación ciudadana como genéricamente positiva sin especificar qué grado de participación es deseable, o bien limitándola de tal forma que no se distingue de la mera participación electoral. En segundo lugar, la participación no es simplemente una actitud. La participación requiere de instituciones apropiadas, de modo que promover la implicación política de los ciudadanos equivale a prestar atención a las necesarias transformaciones institucionales. Animar a los ciudadanos a participar en instituciones que minimizan su papel no es coherente. Por último, hay una cierta contradicción a la hora de juzgar a los ciudadanos suficientemente cualificados para elegir a aquellos que van

a tomar las decisiones legislativas pero no lo suficientemente preparados como para tomar estas decisiones por sí mismos, como señala Eugene Meehan (1971, p. 284). Retomaremos este punto en varias ocasiones a lo largo de este trabajo.

Que muchos teóricos objeten a la participación directa de los ciudadanos en el gobierno su falta de preparación, tiempo y sentido común para tomar decisiones políticas no quiere decir que consideren a los sistemas representativos libres de defectos. El interés académico por la democracia directa ha aumentado desde la década de 1960 debido a la constatación de la naturaleza burocrática y poco abierta a las demandas de los ciudadanos del gobierno representativo, al creciente descrédito de los políticos profesionales y a la interpretación de la participación electoral como un acto casi exclusivamente simbólico que ejerce poca influencia sobre el proceso de formulación de políticas públicas, haciendo que ésta forma de gobierno se aleje cada vez más de los ideales democráticos (Heywood, 2004, p. 226).

Una tipología simple de los sistemas democráticos distingue entre democracia directa y representativa. Mientras en la primera los ciudadanos deciden el contenido de las políticas públicas votando o deliberando sobre cada una de ellas, en la segunda se eligen a los representantes que decidirán ese contenido. En el caso de la democracia directa la relación que tienen los ciudadanos con la política posee otras consecuencias. Dado que no es posible consultar continuamente a los ciudadanos de una democracia a gran escala, un sistema político que cuente con instituciones de democracia directa suele ser también un sistema descentralizado. Asimismo, el papel de los representantes en un sistema de democracia directa también se ve afectado. Si avanzamos en la clasificación, podemos subdividir la categoría de democracia directa en otros dos tipos, un gobierno popular no arbitrado y otro arbitrado por partidos políticos. En el primer caso son los propios ciudadanos, reunidos en Asamblea, los que formulan las leyes. En el segundo caso existe la representación política, pero son los ciudadanos los que cuentan con el poder último de decisión, en general a través del empleo de referendos (Weale, 2007, p. 31). Un

ejemplo teórico de gobierno popular no arbitrado es el propuesto por Rousseau, mencionado anteriormente. Un ejemplo práctico se encuentra en el funcionamiento de la democracia ateniense. Otro ejemplo a nivel local, que aún pervive en algunos cantones suizos, son las *Landsgemeinden* o Asambleas municipales. Veremos en detalle ambos casos más adelante. El sistema político de Suiza es un ejemplo de democracia directa arbitrada por partidos políticos en el que los representantes formulan la mayoría de las políticas públicas pero son los ciudadanos quienes aceptan, rechazan o enmiendan su contenido.

La posibilidad de contar con instituciones que permitan una participación activa cuenta con una aceptación generalizada, al menos en las democracias avanzadas occidentales. Así, en 1998, un 61 por cien de los alemanes se pronunciaban a favor de reformar sus instituciones políticas para hacerlas más participativas; un 76 por cien de los estadounidenses piensan que los ciudadanos deben tener poder de decisión en un amplio conjunto de cuestiones políticas; encuestas recientes muestran un elevado apoyo a la democracia directa en Finlandia y Dinamarca; en 1995, las encuestas también mostraban un apoyo del 75 por cien de la población a los referendos; y cuando una encuesta pan-europea como el Eurobarómetro preguntó a los europeos si aprobaban el sistema suizo de democracia directa, el 70 por cien de los entrevistados expresó una opinión favorable al mismo (Dalton et al., 2001, pp. 144-145). En general, los motivos que se han avanzado para explicar este apoyo a la democracia directa en sistemas basados en la democracia representativa son de dos tipos. O bien están relacionados con las *nuevas* formas de hacer política (nuevos valores postmaterialistas y cambios en la auto-conciencia de los individuos sobre el papel que juegan como ciudadanos) o bien con la insatisfacción política (frustración con el funcionamiento de las instituciones representativas) (Dalton et al., 2001, pp. 145 y ss.; Leduc, 2004, pp. 19-20).

Dalton, Scarrow y Cain aplican a la democracia directa y a la representativa los cinco criterios formulados por Robert Dahl para considerar democrático un

sistema político (inclusión, igualdad política, comprensión de las alternativas políticas existentes, control de la agenda y participación efectiva), y llegan a las siguientes conclusiones. Tanto la democracia representativa como la directa son sistemas inclusivos, dada la existencia de sufragio universal; en ambos casos, una elevada participación maximiza la igualdad, pero en el sistema representativo la participación es estructuralmente baja y la desigualdad elevada debido a los diversos recursos a disposición de los actores, mientras que es la baja participación en la democracia directa (cuando se da) la que implica desigualdad política; en cuanto a la comprensión de las decisiones políticas, en los sistemas representativos existe un problema de acceso a la información, mientras que en la democracia directa los costes de participación son más elevados, y también el nivel de información necesario para tomar decisiones; en una democracia directa el control de la agenda (a través de iniciativas legislativas) es evidente, aunque los grupos de interés pueden ejercer una influencia desproporcionada; en una democracia representativa el control ciudadano de la agenda es difuso o bien inexistente; finalmente, en un sistema representativo la participación está mediatizada por los partidos, mientras que en la democracia directa el hecho de ejercer un impacto directo en las políticas públicas asegura la efectividad de la participación (2004, pp. 130-131).

Por otra parte, los defensores de la democracia directa ponen en cuestión la descripción que hacen de ella los que abogan exclusivamente por instituciones representativas. Así, Johnston, Blais y Gidengi afirman que los ciudadanos poseen suficiente información como para tomar decisiones sobre políticas públicas específicas, dado que no se trata de contar con un conocimiento técnico sino de aplicar el sentido común. La supuesta idoneidad del político profesional a hora de tomar decisiones tampoco se sostiene. Las mayorías electorales no garantizan que las políticas públicas respondan a las preferencias de la mayoría de la población, y una mayoría parlamentaria tampoco equivale a mayoría electoral. Los representantes políticos no suelen dar prioridad a los intereses de sus votantes, sino

a los de sus partidos políticos, grupos de interés y otros actores. Estos autores también cuestionan la exclusividad de los parlamentos como foro deliberativo. Retomando lo que Schumpeter presenta como un hecho y Dahl como un defecto de las poliarquías, afirman que la deliberación no tiene lugar en los parlamentos sino en el seno de los partidos, y que lo que se produce en realidad ni siquiera es deliberación sino un mero proceso de negociación entre las élites (1996, pp. 11-12, 16).

Giovanni Sartori replica a los teóricos que apoyan la democracia directa que ésta exige mucho más a los ciudadanos que la representativa. Mientras esta última puede funcionar con ciudadanos desinteresados, apáticos o incompetentes, en esas circunstancias la primera (“un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir”) se condena a sí misma al bloqueo o la desaparición (1999, p. 6).

Veamos más en detalle lo que parece una cínica defensa del elitismo político. Sartori apunta que lo que llamamos democracia directa es en realidad una *democracia de referendo* porque, en sentido estricto, la democracia directa es únicamente la democracia Asamblearia a pequeña escala. La democracia de referendo sólo es directa en el sentido de prescindir de los intermediarios, pero no en cuanto a la interacción de individuos aislados y en cuanto a la fijación de la agenda política. Sartori afirma que en una democracia directa los individuos se enfrentan al voto aisladamente, sin deliberación ni participación sobre las cuestiones a decidir, al igual que en un sistema representativo. Por otra parte, duda de que los ciudadanos sean capaces de fijar la agenda política, que cree sigue en manos de los políticos y grupos de interés incluso en un sistema de democracia directa (1987, pp. 111-112). Respecto a la competencia de los ciudadanos, Sartori opina que en una democracia electoral el único requisito es que “las opiniones de la gente se expongan a la información”, mientras que en una democracia de referendo se necesita que “la información adecuada se transforme en conocimiento, en comprensión de los problemas, de sus complejas interdependencias, de los efectos

agregados de la asignación y reasignación de los recursos” (ibíd., p. 117). Sartori es doblemente pesimista. No sólo lograr estos objetivos es difícil, sino que - contradiciendo a Mill, a Jefferson, a Barber y a tantos otros- cree que la participación política no aumenta ni las capacidades ni los conocimientos de los ciudadanos (ibíd., p. 118). Como otros liberales antes que él, Sartori también opina que no hay ninguna lección que extraer de las democracias antiguas, pero no sólo por la inaplicabilidad de su forma de gobierno a las condiciones modernas, sino por una cuestión de fines y de valores. Los hombres modernos desean una democracia distinta a la de los griegos porque sus valores son también diferentes, valores en los que los griegos ni siquiera pensaron, y que han necesitado de la experiencia de “la cristiandad, el humanismo, la Reforma, una concepción del derecho natural basada en los derechos humanos, y el liberalismo” para fraguarse (ibíd., p. 279). Se trata de observaciones que vale la pena tomar en cuenta y que se abordarán en detalle tanto al estudiar el sistema político ateniense como el suizo.

Respecto a la imposibilidad mencionada por Sartori de que los ciudadanos controlen la agenda, Frey y Stutzer mantienen que son los diversos esquemas constitucionales los que determinan qué cuestiones van a ser debatidas e incluidas en el proceso político. En una democracia representativa, los políticos pueden evitar que ciertos temas sean debatidos. En una democracia directa los ciudadanos pueden introducir en la agenda las cuestiones que deseen a través de iniciativas, por lo que las élites políticas poseen un control mucho menor sobre aquella. Los individuos obtienen una gran satisfacción al saber que sus preferencias son tenidas en cuenta, y lo valoran tanto en términos de resultados como de procedimientos (2001, p. 167).

Ian Budge resume las críticas que se han hecho a la democracia directa desde el siglo XVIII. Las elecciones ya permiten a los ciudadanos elegir entre gobiernos y programas alternativos; en las democracias modernas no se pueden votar y debatir las políticas públicas debido a la imposibilidad de reunir a todos los ciudadanos durante el tiempo necesario; el ciudadano común no reúne las

capacidades necesarias para tomar buenas decisiones políticas; estas buenas decisiones aparecen cuando se equilibra la participación con el juicio de expertos; los que votan en contra de una decisión no están dando su consentimiento, en particular si la minoría siempre está formada por las mismas personas; ninguna forma democrática de decisión colectiva garantiza que no se vayan a producir resultados indeseados; y, sin instituciones de intermediación no se pueden formular políticas coherentes o estables. La democracia directa socava a las instituciones intermediadoras y abre la puerta a la tiranía de la mayoría (2008, p. 596). Budge replica a estas críticas del siguiente modo. Si los ciudadanos son los que deben decidir, deben votar las políticas directamente, porque muchas cuestiones no se abordan en las elecciones; actualmente contamos con medios que permiten un debate interactivo entre individuos físicamente alejados; los políticos no necesariamente muestran interés ni poseen conocimientos específicos, la participación aumenta la capacidad de los ciudadanos y estos dedican tiempo a informarse sobre cuestiones políticas; los conocimientos especializados son importantes pero no infalibles y, en cualquier caso, pueden servir para ilustrar a los ciudadanos; la democracia de partidos contiene un importante sesgo en contra de la participación popular; el problema de que los que votan en contra de una decisión no otorgan su consentimiento no se circunscribe a la democracia directa, y el voto de cada cuestión política por separado otorga más voz a las minorías; el problema del voto cíclico tampoco es específico de la democracia directa, sino de toda votación democrática; y, la democracia directa no tiene por que ser no arbitrada. Partidos y gobiernos pueden jugar en ella el mismo papel que juegan en las democracias representativas. Ni siquiera la democracia ateniense carecía de organismos mediadores, dado que clubs políticos y otras instituciones ejercían esa función (ibíd., pp. 597, 599).

Dean Lacy y Emerson Niu formulan otra objeción contra la democracia directa, pero no tanto referida a los referendos como a las características del votante en una consulta. El problema reside en que los referendos son un instrumento

imperfecto para revelar preferencias sociales. Se trata de un problema de difícil solución, dado que las alternativas -votos sucesivos, voto por conjuntos de propuestas, voto simultáneo a diversas propuestas- implican costes importantes para el votante. Dejar ciertas decisiones políticas en manos de los parlamentos tampoco resuelve el problema. Además de socavar el papel de los mecanismos de democracia directa, si los representantes anteponen otras consideraciones o bien sus propias preferencias a las preferencias de los votantes, ésta se convierte en una forma tan imperfecta como el referendo a la hora de agregar preferencias sociales (2000, pp. 26-27).

Por otra parte, Michael Saward piensa que el tamaño de la comunidad política ha dejado de ser un obstáculo para la democracia directa. La democracia ateniense es un ejemplo de interacción cara a cara, pero la democracia directa moderna no tiene por qué serlo. Los ciudadanos ni siquiera tienen que reunirse físicamente para deliberar o votar. Bien se podría participar en los referendos sin salir de casa, como empieza a ocurrir con algunas consultas electrónicas locales. La utilización de referendos no está sujeta a límites de extensión ni de población (1998, p. 83). En segundo lugar, opina, la democracia directa es más *democrática* que la representativa. La variable relevante aquí es el concepto de *responsive rule*, o forma de gobierno que responde ante los deseos de los ciudadanos. Es evidente que si los propios ciudadanos se encargan de tomar las decisiones políticas se maximiza la respuesta del sistema político a estos deseos (1994, p. 15; 1999, p. 83). En tercer lugar, la crítica de que la democracia directa es manipulable por líderes poco escrupulosos no se sostiene. La democracia representativa es tan manipulable o más que la directa (1998, p. 85). Saward no afirma que no se deba prestar atención a las objeciones a la democracia directa. Más bien, lo que plantea es que existen diversos valores políticos en conflicto, y quizá la realización de ciertos valores requiera de formas más indirectas de democracia. Pero en este caso debemos saber que lo que se está defendiendo es un *menor* grado de democracia, que nos va a permitir alcanzar esos otros valores políticos deseables. Un menor grado de

democracia no es algo malo en sí; todo depende de aquellos valores por los que estemos renunciando a un sistema más democrático. En última instancia, la crítica a la democracia directa es una crítica a la democracia como forma de gobierno. Es responsabilidad del crítico justificar en nombre de qué otros valores debe reducirse el carácter democrático del sistema político (ibíd., p. 84).

Budge también opina que, en realidad, la crítica a la democracia directa es una crítica a la propia democracia porque, si se argumenta que los ciudadanos no poseen la capacidad de tomar decisiones importantes en el terreno político, ¿cómo se puede confiar en ellos para elegir a los gobiernos que van a tomar esas mismas decisiones en su lugar? (1996, pp. 2-3). En muchos otros casos, lo que se critica no es la democracia directa en sí, sino ciertas consecuencias indeseables de la participación masiva y directa, pero en ese caso debemos analizar qué instituciones pueden permitir un aumento de la participación y la deliberación y al mismo tiempo salir bien libradas de las críticas habituales (ibíd., p. 4).

En las condiciones actuales, podemos definir la democracia directa como aquella en que el conjunto de los ciudadanos adultos discute y vota la mayor parte de las cuestiones que se debaten y se votan en los parlamentos de los sistemas exclusivamente representativos (ibíd., p. 35). En su forma clásica, la democracia directa era una forma de gobierno esencialmente no arbitrada en la que todas las cuestiones relevantes eran sometidas a voto tras su debate y en la que los gobiernos tenían una función básicamente administrativa. La aplicación de este modelo a las circunstancias actuales equivaldría a hacer de la política un referendo perpetuo en el que los ciudadanos se verían obligados a votar todas las políticas públicas. Tampoco existirían restricciones procedimentales y unas mayorías podrían suceder a otras de signo contrario. Es muy posible que un sistema así confirmara los temores de los críticos de la democracia directa, dado que el voto podría ser incoherente y poco meditado, o bien sucederse en un corto periodo de tiempo decisiones en sentido contrario, o bien ser tomadas sin prestar atención a sus interrelaciones y sus consecuencias. Por el contrario, en un sistema de democracia

directa arbitrada por partidos políticos, los riesgos no son tan elevados. Los partidos pueden ocuparse, en este caso, de organizar la agenda política y de asegurar la coherencia de las decisiones en términos de políticas públicas, presupuesto, etc. La representación parlamentaria y los gobiernos basados en los partidos son compatibles con este modelo. Los gobiernos someterían a consulta las decisiones importantes igual que ahora hacen en los parlamentos (ibíd., pp. 37, 41). De este modo, la democracia directa no se presenta como el reverso de la democracia representativa, tal como han afirmado sus críticos. Más bien, representación y participación directa serían los extremos de un continuo y pueden estar presentes en diversa proporción en un mismo sistema. La idealización del tipo de gobierno vigente en la polis quedaría cerca del extremo en que se sitúa la democracia directa no arbitrada. A continuación vendría una visión más realista del funcionamiento de la democracia ateniense, en que los grupos formados alrededor de los líderes políticos y otras instituciones actúan como árbitros. El sistema político suizo -tanto el federal como el cantonal-, caracterizado por una estructura representativa-liberal pero también por la centralidad de los instrumentos de democracia directa, se situaría en un punto medio. Entre Suiza y los sistemas políticos exclusivamente representativos estaría el caso de muchos Estados norteamericanos que cuentan con prerrogativas en materia de referendos, iniciativas y procesos populares de destitución (*recall*) (ibíd., p. 44).

Una obra coordinada por David Butler y Austin Ranney a mitad de la década de 1990 lleva el revelador subtítulo de *La creciente utilización de la democracia directa* [*The Growing Use of Direct Democracy*]. En ella estudian el papel del referendo y el empleo de mecanismos de democracia directa en distintos sistemas políticos. En primer lugar abordan algunas críticas habituales a los referendos. En concreto, refutan que *la celebración de un referendo desate una espiral de consultas*. Sólo en Suiza y en Italia se ha observado en años recientes un crecimiento exponencial en el uso del referendo, mientras en el resto de países el crecimiento ha sido moderado, si acaso. Tampoco creen que los referendos *siempre*

se deciden por resultados ajustados. Dejando de lado a Suiza y a Australia, en ningún país estudiado es habitual la polarización de los votantes en una consulta. A pesar de lo que se cree, *los referendos no son un instrumento de cambio radical,* y sus resultados tienden a ser conservadores. En la mayoría de los casos, los cambios constitucionales suelen ser rechazados. En Estados Unidos el panorama arroja resultados tanto progresistas como conservadores, y sólo en Italia y en Nueva Zelanda suele ser contrario la postura de sus élites políticas. Finalmente, tampoco parece que *a los votantes les gusten los referendos.* El análisis de la participación demuestra que suele ser más baja en las consultas que en las elecciones generales (1994a, pp. 3-6).

Al igual que Ian Budge, Butler y Ranney se oponen a una tipología que divida los sistemas políticos en exclusivamente representativos, por un lado, y puramente participativos, por otro. Referendos y representación son para ellos complementos, no alternativas. En los Estados-nación contemporáneos es inevitable contar con instituciones representativas, pero este sistema político puede mejorarse introduciendo supuestos en que los ciudadanos pueden utilizar su voto para confirmar, rechazar o elaborar directamente las leyes. En primer lugar, esta combinación institucional maximiza la legitimidad del sistema. Decidir cuestiones sustantivas por medio del voto da lugar a políticas públicas que están de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos en mayor medida que si el voto es utilizado para elegir a representantes. En segundo lugar, la posibilidad de votar en referendos maximiza teóricamente la participación, el objetivo central de todo sistema democrático, aunque la evidencia no demuestra que ésta sea mayor en los países que cuentan con mecanismos de democracia directa (1994b, pp. 13-16). Butler y Ranney tampoco están de acuerdo con la afirmación de que los referendos socavan la legitimidad de las instituciones representativas, al permitir a los ciudadanos elaborar las leyes ignorando a parlamentos y gobiernos y a estos últimos eludir sus responsabilidades trasladando las decisiones a los votantes. Los autores señalan que en muchos Estados, los ciudadanos sólo pueden votar las medidas previamente

presentadas por los representantes, y que en aquellos que permiten la presentación directa de iniciativas legislativas, aquellas que no cuentan con un respaldo expreso de gobiernos o partidos políticos suelen ser rechazadas (ibíd., pp. 20-21).

En este mismo trabajo, Vernon Bogdanor estudia la utilización del referendo en Europa Occidental. En la región, señala, sólo se ha utilizado el referendo para decidir sobre dos tipos de cuestiones, las constitucionales, que incluyen disputas territoriales, y las de tipo moral, como la regulación del aborto. En general, el referendo en Europa actúa como un complemento de las instituciones representativas y, en la mayor parte de los casos, se mantiene bajo el control de la clase política, a excepción de Suiza (1994, pp. 89, 96). David Magleby analiza en este volumen el papel de los referendos en Estados Unidos, consignando el número, tipo y características de referendos e iniciativas por cada Estado (1994, pp. 226 y ss.). Colin Hughes, por su parte, estudia qué tipo de cuestiones han sido sometidas a consulta en Australia y Nueva Zelanda en años recientes. El referendo se ha utilizado en estos dos países como instrumento de enmienda constitucional, para modificar el funcionamiento de una institución concreta o de una fórmula electoral, para legitimar una decisión de particular importancia -como la creación de un nuevo Estado o la adopción de un nuevo sistema electoral-, para dejar al margen de la política partidista algunas cuestiones morales controvertidas, y para contrarrestar ciertas decisiones políticas tomadas por una parte del régimen constitucional (1994, p. 159).

En un trabajo distinto, Yannis Papadopoulos analiza una dimensión diferente de la democracia directa. Proyectando una característica de los referendos suizos al ámbito europeo, el autor opina que la introducción de un referendo a nivel comunitario contribuiría a crear un espacio político europeo. De hecho, cree que es difícil que pueda arraigar una conciencia ciudadana respecto al proyecto de integración europea en ausencia de instrumentos de participación pan-europeos, un buen ejemplo de los cuales sería un referendo a escala de la UE (2002, p. 14).

Butler y Ranney llegan a las siguientes conclusiones acerca de la utilización del referendo. Sólo un sistema político a nivel nacional -Suiza- y otro a nivel local -Estados Unidos- han utilizado el referendo regularmente como instrumento político de toma de decisiones, mientras que en el resto de países se ha utilizado con poca frecuencia e irregularmente. El impacto del referendo en las políticas públicas depende de su posición constitucional. Allí donde los representantes pueden decidir qué cuestiones se someten a consulta, bajo qué procedimientos e incluso cómo se redactan las propuestas, el voto influye poco en el modo en que se organiza el sistema político y en los outputs que produce. Sin embargo, allí donde los ciudadanos pueden promover iniciativas legislativas y su pronunciamiento es necesario para que entre en vigor la mayor parte de las medidas gubernamentales, tanto las políticas públicas como las instituciones representativas se han visto profundamente afectadas por el referendo. Las consultas no suelen alterar sustancialmente el funcionamiento de los sistemas políticos, pero esto no quiere decir que no sean importantes ni decisivas en ocasiones. El referendo que propició la caída del régimen de Pinochet en Chile o el que inició el dismantelamiento del sistema de apartheid en Sudáfrica son quizá los ejemplos recientes más relevantes en este sentido. Por otra parte, los referendos no son tan impredecibles como se suele afirmar. En la mayor parte de los casos, las consultas son promovidas por los gobiernos, y arrojan los resultados que ellos desean. Una vez más, Suiza y Estados Unidos son la excepción, dado que en muchas ocasiones las consultas se deciden en un sentido contrario al que hubieran deseado las élites políticas. Finalmente, sólo Italia y algunos Estados norteamericanos han hecho un uso más intenso del referendo en años recientes (1994c, pp. 258 y ss.).

Susan Scarrow no considera que el mencionado interés académico por la democracia directa desde las últimas décadas del siglo XX se haya visto acompañado por una mayor utilización internacional de instrumentos de participación directa como referendos e iniciativas, confirmando las conclusiones de Butler y Ranney. Utilizando datos para los países de la OCDE, la autora afirma que

el incremento en la utilización del referendo se ha producido únicamente en unos pocos casos, y que en el resto no ha habido cambios significativos. También duda de que los países europeos estén recurriendo de forma creciente a los referendos: sólo tres de 19 casos estudiados han celebrado más referendos nacionales durante el periodo 1975-1995 que entre 1945 y 1969. Si la variable relevante es el grado de utilización de este instrumento, no parece evidente que la democracia directa esté avanzando en el mundo, pero ello no quiere decir que los diversos Estados no estén incorporando a sus sistemas políticos instituciones que permiten una mayor participación de sus ciudadanos (2001, p. 654).

Finalmente, Maija Setälä aborda varios aspectos del referendo como mecanismo de democracia directa en la actualidad. La autora afirma que la analogía entre la democracia directa ateniense y los referendos es demasiado simplista, y no explica “la complejidad de proceso de toma de decisiones en las modernas democracias representativas” (1999, p. 157). Su tipología incluye varias clases de referendo según el actor político que lleve la iniciativa y según el origen de la propuesta legislativa. En primer lugar, podemos distinguir entre *referendos obligatorios* (requeridos constitucionalmente para ciertas cuestiones) o *facultativos* (iniciados por voluntad de ciertos actores políticos) según el modo en que se inicia el proceso. A su vez, los referendos facultativos serían *pasivos* cuando la iniciativa parte de un actor del sistema representativo o *activos* cuando parte de los ciudadanos. En segundo lugar, si nos fijamos en el origen de la propuesta legislativa tenemos *referendos creadores de leyes* (el autor de la norma y el promotor de la consulta es el mismo) y *referendos que controlan las leyes* (el autor de la norma y el promotor de la consulta son actores distintos). Los referendos obligatorios son siempre controladores, y los facultativos pueden ser tanto creadores como controladores. Los referendos facultativos controladores de las leyes funcionan -al igual que los referendos obligatorios- como un mecanismo de control a posteriori de la legislación, y su puesta en marcha está regulada constitucionalmente. Puede ser promovido tanto por un cierto número de ciudadanos (referendo activo) como por el

jefe del Estado, el primer ministro, un grupo de parlamentarios, etc. (referendo pasivo). Por otra parte están los *referendos de rechazo* y los *referendos revocatorios*. Los primeros tienen por objeto propuestas legislativas aprobadas por el parlamento pero que todavía no se han convertido en ley. Los segundos se refieren a leyes ya en vigor. Cualquiera de los dos puede ser convocado por una minoría parlamentaria. En Italia el referendo revocatorio puede ser convocado también por cinco consejos regionales, y en Suiza por ocho cantones. Por último, cuando se habla de *iniciativas legislativas* se está haciendo referencia a referendos facultativos creadores de leyes promovidos por un cierto número de ciudadanos, con lo cual son, evidentemente, referendos activos. Este tipo de consulta incluye también el borrador de propuesta legislativa sobre la que se va a votar, que habrá redactado previamente un comité de ciudadanos (ibíd., pp. 71-73).

Aunque hasta ahora se ha presentado el referendo como opuesto al principio de soberanía parlamentaria, un análisis más detallado revela que sus distintas variantes afectan al parlamento de forma igualmente distinta. Los referendos obligatorios, de rechazo y revocatorios tienen una función de control sobre el output parlamentario, mientras que las iniciativas suponen una fuente alternativa de propuestas legislativas. Las iniciativas, además, incrementan la influencia de los ciudadanos sobre el proceso político de forma tanto directa, al permitirles decidir aquello que va a incluir la agenda política, como indirecta, al restringir el comportamiento de los representantes. También merece la pena señalar que la iniciativa puede dar lugar a políticas públicas que están más en sintonía con las preferencias del votante medio, pero sólo en el caso en que un grupo de interés logre sacar adelante la iniciativa en cuestión. La capacidad de los diversos grupos para promover iniciativas es muy distinta, y ello afecta al tipo de propuestas legislativas que los ciudadanos pueden acabar presentando (ibíd., pp. 79, 83, 86).

Otra cuestión relevante que trata Setälä en su trabajo es la medida en que ciertas instituciones aumentan la participación ciudadana y cómo mejora esta mayor participación la calidad de las decisiones tomadas. Ya hemos visto que el referendo

no aumenta significativamente la participación allí donde existe. Sobre el papel, tampoco parece evidente que vaya a mejorar la calidad de las decisiones. Las campañas previas a una consulta pueden incrementar la deliberación y los debates sobre determinadas cuestiones políticas, pero también pueden agravar las divisiones sociales. Como instrumento para revelar la opinión de los ciudadanos es bastante “individualista” y, en sí mismo, no provoca una mejora ni un aumento de la comunicación entre ellos (ibíd., p. 160). Veremos en detalle el funcionamiento en la práctica de los diversos tipos de referendo, su relación con otras instituciones representativas y las cautelas a las que hace referencia Setälä al abordar la democracia directa en Suiza.

4 LA DEMOCRACIA ANTIGUA: ATENAS

4.1 Del periodo arcaico a la época clásica

El surgimiento de la polis en Grecia es complejo, pero quizá el factor más destacable sea la emergencia de una ciudadanía independiente en los ámbitos económico y militar, en el contexto de una comunidad de pequeño tamaño en la que la información circulaba rápidamente y en la que el impacto político de los acuerdos económicos y sociales era inmediato. Además, no existían los obstáculos a la participación política que imponen sociedades más grandes y complejas (Held, 1996, p. 15). Por otra parte, podemos apreciar un desarrollo *intelectual* paralelo de la idea de democracia. Dado que las ciudades griegas estuvieron gobernadas por aristócratas y tiranos durante más de dos siglos antes de la aparición de las primeras instituciones democráticas, la idea de compartir el poder con las clases inferiores sólo pudo aparecer de forma gradual, y tuvo que ser introducida por una élite de pensadores, aunque no sólo por ella (Meier, 2004, p. 343). Vamos a ver cómo se concretan todos estos factores en el caso ateniense.

En el siglo VI a.C. ya se ha consolidado la estructura básica de la ciudad-Estado. Atenas cuenta con un territorio propio, una cierta autosuficiencia económica y una independencia política basada en su propia legislación (García Gual, 1995, pp. 61, 63). En esta época *arcaica* (por contraposición a la época *clásica* de los siglos V y IV), mucho antes de que Clístenes introdujera la democracia, Atenas estaba gobernada por magistrados (arcontes) elegidos por los principales clanes o *eupatridai*. Los miembros de estos clanes formaban la élite dirigente y latifundista, que además recibía los pagos de una creciente clase de pequeños campesinos, obligados a aportar una sexta parte de su cosecha anual a los *eupatridai*. El castigo por no hacerlo era la esclavitud. El empobrecimiento sostenido y las penosas condiciones de los pequeños campesinos, consecuencia del crecimiento

demográfico y las costumbres hereditarias –que imponían la división de las explotaciones y hacían imposible mantenerse con parcelas cada vez más pequeñas sin recurrir al endeudamiento con los grandes terratenientes– y las consiguientes tensiones sociales –también azuzadas por el aumento de la brecha entre los ricos comerciantes y los artesanos exportadores, por un lado, y los paupérrimos campesinos, por otro– provocaron diversos golpes de Estado, el advenimiento de tiranías, como la de Pisistratos, y diversas reformas legales, la más importante de las cuales fue la de Solón en el 594 a.C. (Hansen, 1991, p. 29).

El arconte Solón era un miembro de los *eupatridai* al que las facciones enfrentadas en esta lucha económica encargaron mediar para acabar con los conflictos que dividían la ciudad. Comenzó por decretar una amnistía general, y después abolió el castigo de esclavitud por deudas. Posteriormente acabó con la obligación de entregar una sexta parte de la cosecha a la clase dirigente y decretó que las tierras se mantuvieran libres de obligaciones, si bien se opuso a la redistribución agraria (ibíd., p. 30). Estas reformas transformaron a una multitud de aparceros en propietarios minifundistas y provocaron la aparición de obreros esclavos en sustitución de los que ahora se habían convertido en propietarios. Por otra parte, estos nuevos propietarios iban a poder costearse ahora la adquisición de una armadura completa. A partir de entonces, la defensa del territorio ya no iba a depender exclusivamente de los aristócratas a caballo, sino también de estos ciudadanos-*hoplitas* (portadores de armadura).

Las reformas económicas de Solón provocaron la aparición de una conciencia ciudadana entre la nueva élite ateniense. Aparte de saber que contaban con una fuerza militar decisiva (lo cual alteraba la balanza del poder político), los atenienses se sentían claramente superiores a los esclavos que se encargaban del trabajo que ellos o sus antepasados habían tenido que realizar con anterioridad. Ahora estaban más próximos a la antigua clase dirigente que a los nuevos obreros. Además, disponer de esclavos iba a facilitar posteriormente la participación activa en la vida pública de la ciudad (Hornblower, 1995, pp. 15-16). Con sus medidas, Solón

fortaleció el estatus del ciudadano y el de la comunidad cívica frente a las asociaciones tradicionales de carácter tribal que formaban la base del régimen aristocrático (García Gual, 1995, p. 83).

Solón también llevó a cabo reformas políticas y administrativas. Creó un tribunal popular (*heliaia*), y otorgó a todos la posibilidad de apelar ante él, aunque este tribunal no sólo se encargaba de las apelaciones sino también de nuevos casos. Además, concedió a todos los ciudadanos el derecho a iniciar un proceso legal (en su nombre o en interés público), antes restringido exclusivamente a las víctimas (Hansen, 1991, p.30).

Con estas medidas, Solón pretendía evitar la vuelta a la tiranía. Su principal estrategia consistió en dividir y distribuir el poder entre varios órganos políticos -de forma que no se acumulara en unos pocos-, en los cuáles participaban los ciudadanos según las atribuciones especificadas para cada una de las clases sociales a que pertenecieran (Harris, 2002, pp. 14). En tiempos de Solón, los atenienses se dividían en cuatro clases según el valor de sus propiedades. Únicamente los miembros de la clase superior (que Solón pudo haber creado a partir de una previa diferenciación tripartita) y la inmediatamente anterior podían aspirar a desempeñar los cargos más importantes del gobierno, como arcontes o tesoreros. Tras su reforma, el criterio principal para ser elegido miembro del gobierno de la ciudad pasó a ser la riqueza, y no la cuna (ibíd.). Más tarde, Solón también integró en el Estado a los miembros de la clase inferior, que carecían de propiedades, lo que les permitió, por ejemplo, formar parte de los tribunales. De esta forma, otorgó a todos los atenienses varones, tuvieran propiedades o no, la plena ciudadanía, lo cual influyó favorablemente en el posterior desarrollo de la democracia (Ostwald, 2000, p. 39).

Con todo, la reforma más importante de Solón fue la creación del Consejo (*boule*) de los Cuatrocientos, cien miembros electos por cada una de las cuatro tribus existentes en la época. Se supone que la función primordial del Consejo era la

preparación de los temas que se iban a debatir en la Asamblea y, en este sentido, era precursor del Consejo de los Quinientos que iba a introducir Clístenes (Hansen, 1991, pp. 30-31; Hornblower, 1995, pp. 16-17).

Desde 561 hasta 527 a.C., Atenas estuvo bajo la tiranía de Pisistratos, si bien la constitución de Solón siguió estando vigente. A Pisistratos le sucedió su hijo Hippias hasta el 510 a.C., en que fue derrocado con ayuda de los espartanos. Tras alcanzar de nuevo el poder, los aristócratas se dividieron. Viendo que no podía tener éxito únicamente con el apoyo de su propia facción, el aristócrata Clístenes buscó la ayuda entre la población para vencer a sus adversarios (Hansen, 1991, p. 33). Según Herodoto, Clístenes “creo las tribus y la democracia”. Aproximadamente en 509 a.C., Clístenes sustituyó, de manera un tanto artificial, las cuatro tribus antiguas –subdivisiones del total de ciudadanos– por diez nuevas basadas en el lugar de residencia y no sólo en el de nacimiento. Cada una de las tribus se dividía, a su vez, en tres *trittyes* y en un número fijo de *demoi* (entidades territoriales, unas 140 en total), de los cuales salían los miembros del nuevo Consejo de los Quinientos teniendo en cuenta su población. Otra división del cuerpo ciudadano, de gran importancia social pero de menor relevancia política, la constituían las fraternidades (*phratría*), hermandades no familiares a las que pertenecían todos los atenienses (Hornblower, 1995, pp. 19-20; Murray, 1988, p. 237; Musti, 2000, p. 163).

Mediante la introducción del Consejo de los 500 y de un método de elección de consejeros basado en los demos, Clístenes pretendía involucrar a toda el Ática, el territorio ateniense situado más allá de la zona urbana, en la toma de decisiones (y no sólo a la población urbana). *Isegoría* (igualdad de palabra) era el término que reflejaba esta igualdad entre los atenienses. En esta época, el término “democracia” bien pudo tener un sentido peyorativo, debido a su significado de gobierno de “los campesinos” o *demoi*. También existía una Asamblea desde tiempos de Solón que ahora se reunía mensualmente, y aún más antiguo era el consejo del Areópago. La participación en el Consejo, la Asamblea o los tribunales no estaba remunerada, y ello explicaba que la toma de decisiones quedara en la práctica en manos de los

ricos. Aún estaban vigentes las reglas de Solón para pertenecer al colegio de arcontes, cuyos miembros eran elegidos y no nombrados por sorteo (que fue introducido en 487 a.C.). Clístenes también introdujo los *strategoí*, o grupo de diez generales, elegidos igualmente por los ciudadanos cada año. La constitución de Clístenes no era todo lo democrática que llegaría a ser la del siglo posterior pero, no obstante, el sistema contaba con claros aspectos democráticos. Con su carácter rotatorio y sus restricciones a la reelección, el Consejo extendió la participación política a toda el Ática. Las nuevas tribus eran entes abstractos formados por habitantes de las tres comarcas en que se dividía el Ática, y no meras agrupaciones de votantes dóciles y manipulables, como ocurría anteriormente. Los miembros de cada tribu presidían por turnos la Asamblea durante un mes (Hornblower, 1995, pp. 20-21).

Por último, Clístenes introdujo la institución del ostracismo, o expulsión de la polis de un líder político impopular, con la finalidad de evitar que las rivalidades entre los líderes condujeran a un conflicto civil (*stasis*) que dividiera a la ciudad (Hansen, 1991, pp. 34-35).

Aunque estas reformas redujeron considerablemente los privilegios de una minoría frente a la mayoría de los ciudadanos, las reivindicaciones populares que acabarán dando lugar a la democracia ateniense no se centran en la igualdad ante la ley, sino que buscan transformar las relaciones de poder, reequilibrándolas en favor de un demos que progresivamente cobra conciencia de su importancia en la polis (Wolin, 1994, p. 46).

Tras la victoria en las Guerras Médicas (490-479 a.C.), Atenas se convirtió en una potencia imperial, pasando a encabezar la Liga Delo-Ática, una asociación de defensa frente a los persas, y estableciendo un imperio marítimo tributario. Es paradójico que el establecimiento de este imperio fuera compatible con una actitud anti-imperialista por parte de los atenienses, aunque esto puede comprenderse mejor al recordar que la fundación de cada nueva ciudad-Estado llevaba aparejada

la concesión de una completa autonomía política (Roberts, 1994, p. 92). Los griegos temían y despreciaban el imperialismo de pueblos como el persa, y no aspiraban a gobernar territorios distintos a las ciudades en las que habían nacido y en las que habitaban, y nunca hubieran afirmado -al menos hasta la llegada al poder de Alejandro Magno- tener legitimidad alguna para gobernar a un pueblo ajeno (Pagden, 2008, p. 11).

El establecimiento del imperio otorgó un impulso adicional a la democracia por muchos motivos. El paso de potencia terrestre a potencia marítima provocó que no sólo los hoplitas fueran reclutados entre los miembros de la clase media para formar los ejércitos terrestres, sino que ahora también se necesitara el concurso de los pobres para llenar las naves. Por otra parte, Atenas debía administrar la Liga y su imperio, así que el Consejo, la Asamblea y los tribunales tenían que ocuparse de tareas mucho más importantes y complejas. Ello dio lugar a las reformas de Efiálfes del 460 a.C., por las que se transferían los poderes del Areópago a organismos democráticos como el Consejo, la Asamblea y los tribunales. El Consejo no varió de tamaño pero sí el modo en que se realizaba el nombramiento de los consejeros, es decir, por sorteo en vez de elección. El número de los jurados aumentó, y los tribunales pasaron a ocuparse de los casos a petición de los ciudadanos y no sólo por orden de los magistrados. Respecto a estos, Efiálfes reforzó su principio de responsabilidad mediante la rendición de cuentas y, mediante una reforma en el año 457 a.C. estableció la posibilidad de que los miembros de las clases bajas pudieran aspirar al cargo de arconte, acabando con el monopolio de las dos clases superiores. Por otra parte, los tributos que obtenía el imperio permitieron compensar a los ciudadanos por su dedicación política a través del establecimiento de honorarios para los jurados y los miembros del Consejo. Los críticos oligarcas de la democracia siempre acusaron a ésta de depender de los tributos imperiales para su funcionamiento, y muchos escritores contemporáneos se han hecho eco de estas críticas, pero lo cierto es que la democracia siguió funcionando después de la caída del imperio, lo cual resta validez a la afirmación. La fuerza imperial de la ciudad le

permitió exportar la democracia a toda Grecia, y la conciencia de esta misma fuerza hizo que aumentara la consideración que los atenienses tenían de sí mismos. Desde el año 451 a.C. se endurecieron las condiciones para acceder a la ciudadanía; a partir de ese momento, sólo podían ser ciudadanos los descendientes de ciudadanos por línea paterna y materna, y una gran proporción de los residentes de Atenas iba a estar compuesta por metecos, extranjeros sin derecho a voto. Por último, el flujo constante de tributos imperiales –que permitió la construcción de la flota, liberando a los ricos de parte de la obligación de costearla– y las posibilidades de enriquecimiento individual que ello reportó, contribuyeron a moderar los sentimientos oligárquicos de los atenienses ricos. En realidad, Atenas pudo mantener una cierta paz social y conjurar los peligros de la *stasis* que asolaban a muchos Estados griegos gracias a que el imperio aportó beneficios materiales que recayeron, de un modo u otro, sobre todas las clases sociales (Hornblower, 1995, pp. 21-23; Hansen, 1991, pp. 36-37; Jones, 1986, p. 19). Por otra parte, los ingresos que Atenas obtiene de su imperio no sólo aminoran los conflictos internos; en la medida en que subsidian la participación política de los ciudadanos más pobres de la polis -un incremento de efectivos en cualquier caso necesario por el mayor número de cargos y funciones a desempeñar-, hacen posible que los anhelos, juicios y decisiones de aquellos cobren peso en el gobierno de la ciudad. Es lo que se conoce como la etapa radical de democracia ateniense (Ryan, 2012b, cap. 1).

Pericles sustituyó a Efiates tras la muerte de éste pero, a pesar de todos los acontecimientos de este nuevo periodo, las reformas constitucionales de este último se iban a mantener sin modificaciones duraderas. La evolución de estas reformas ha llevado a ciertos autores a hablar no de uno sino de dos periodos democráticos atenienses esencialmente distintos: en el primero, hasta el final del siglo V a.C., predomina la voluntad popular frente al imperio de la ley, y corresponde a la etapa de democracia radical que se acaba de mencionar; en el segundo, a partir de la restauración democrática que sigue al fracaso del golpe oligárquico de 404 a.C., tal

voluntad popular va a quedar subordinada a las leyes, características de una democracia constitucional (Wolin, 1994, p. 40).¹²

¹² Para una explicación de esta moderación del sistema político ateniense basada en la transformación de la estructura social de la polis, véase la nota 16 más abajo.

4.2 Polis, población y vida social en Atenas

Aristóteles define la polis como una comunidad de ciudadanos cuya vida política está regulada por una constitución (*politeia*); a su vez, la *politeia* se define como la organización de las instituciones políticas (Hansen, 1991, p. 58). La polis es tanto una comunidad política como el espacio físico en el que habitan sus integrantes (Hansen, 2006, p. 68)

La intensidad de la participación que posibilitaba la democracia ateniense contrasta con la escasa proporción de personas, de los aproximadamente 300.000 habitantes de Atenas, a la que se permitía participar. La democracia de la polis fue un sistema político excluyente y altamente restrictivo, porque sólo podían ser ciudadanos los hombres adultos mayores de veinte años y nacidos en Atenas, es decir, alrededor de 30.000 durante el siglo IV a.C., por ejemplo (Hansen, 2004, p. 627). El conjunto de los ciudadanos constituía una minoría en la ciudad-Estado y, en este sentido, se puede decir que los cimientos sobre los que descansaba el sistema político ateniense eran ciertamente antidemocráticos (Held, 1996, pp. 23-24).

La gran mayoría de los habitantes de Atenas estaba constituida, o bien por esclavos, o bien por metecos. Los esclavos –una tercera parte de la población– se encontraban en la base de la escala social, realizaban todo el trabajo manual y jurídicamente no se diferenciaban de otras posesiones de las que podían disfrutar sus respectivos dueños, aunque ello no significaba que se les tratara mal sistemáticamente y, de hecho, una cierta cantidad de ellos llegó a contar con un nivel de vida comparable al de algunos ciudadanos, poseyendo su propia casa o llegando a comprar su propia libertad (Hansen, 1991, p. 121; Wood, 1989, p. 110 y ss.).¹³ Además de los esclavos que poseían los ciudadanos, el Estado ateniense

¹³ Respecto a los esclavos, Aristóteles dice lo siguiente: “Se trata de una herramienta viva a la cual el amo puede tratar como desee. Sin embargo, sólo un loco trataría mal a sus herramientas” (Aristóteles, 2003).

también disponía de una buena cantidad de ellos, que trabajaban como ayudantes de los magistrados o trabajadores manuales (Hansen, 1991, p. 123). Sin embargo, se ha exagerado mucho sobre el número de los ciudadanos que poseían esclavos, dando a entender que la democracia ateniense era una democracia de ciudadanos ociosos que disponían de toda la jornada para entregarse a la vida pública. A pesar de que algunos estudios sugieren que cada hogar poseía uno o más esclavos, es probable que sólo una de cada dos familias poseyera uno (Hansen, 2006, p. 57). La mayoría de los ciudadanos atenienses eran comerciantes, artesanos y agricultores que vivían de su trabajo y, por ello, el tiempo que dedicaran a la actividad política era un tiempo arrebatado a ocupaciones más perentorias (Sabine, 1990, pp. 15-16).

La otra gran categoría de residentes sin derechos políticos estaba formada por los extranjeros o metecos. Los extranjeros poseían un estatus de residentes permanentes que conllevaba algunas obligaciones y unos derechos limitados. Debían pagar un impuesto especial, podían participar en ciertos festivales y estaban sujetos al servicio militar, pero tenían vedado el acceso a la vida política y no podían tener propiedades (Davies, 2004, p. 32). Debido a las restrictivas leyes atenienses, la residencia continuada de varias generaciones de extranjeros no garantizaba la ciudadanía, siendo una decisión de la Asamblea (que únicamente se tomaba en casos excepcionales) la única forma legal de obtenerla. No obstante, y a pesar de no poder ejercer actividades políticas, los extranjeros eran hombres libres y no sufrían ninguna discriminación social (Sabine, 1990, pp. 15-16).

A diferencia de los hombres, las mujeres atenienses carecían de derechos políticos. En realidad, sólo eran ciudadanas a efectos de casarse y engendrar ciudadanos y a la hora de disponer de cultos religiosos reservados para ellas y vedados a las extranjeras, pero no gozaban de independencia en ningún otro ámbito. Sólo podían efectuar transacciones de poca importancia y no podían disponer de propiedades a excepción de su ajuar y sus esclavos personales. Siempre estaban bajo la protección de un guardián varón (marido, padre, hermano, etcétera) y nunca dejaban de pertenecer a una familia ni de estar situadas bajo la

protección del cabeza de familia (Murray, 1988, pp. 241-242; Wood, 1989, pp. 115 y ss.). Se da la paradoja de que la llegada de la democracia, que impone las reglas sociales de la mayoría, supone una merma en su libertad y una reclusión tras los muros del hogar. Ello es cierto tanto en el caso de las mujeres aristócratas, que habían llevado un tipo de vida menos encorsetado por las costumbres, como en el de las campesinas, que en una sociedad predominantemente agraria debían trabajar en el campo junto a los hombres. El que una mujer trabajara en público era indicativo de su extrema pobreza, o bien demostraba que no era ciudadana (Murray, 1988, p. 246). Por otra parte, a medida que la sociedad ateniense se va haciendo más rica, todas aquellas mujeres que pueden permitírselo llegan a liberarse incluso del trabajo doméstico (ibíd., p. 243).

Las condiciones físicas del Atica ateniense favorecieron la implantación de una economía desarrollada en la que el comercio jugaba un papel fundamental, dado que el proceso de urbanización requirió de una importación masiva de cereales desde el siglo VII a.C. en adelante (se calcula que entre el 50 y el 80 por cien del trigo consumido debía importarse). Además de un estricto control sobre las importaciones específicas de cereales, Atenas incentivó el desarrollo en otras áreas comerciales al diseñar sistemas de préstamo, reparto de beneficios y seguros, al facilitar el acceso a los tribunales y al dar la bienvenida a los extranjeros para que se instalaran en suelo ateniense para llevar a cabo sus actividades. Atenas se constituyó en el núcleo comercial de Grecia y ya no abandonaría esta posición hasta el desplazamiento del centro económico que se produce en la época de Alejandro. Esencial en la economía ateniense también fue la política de obras públicas iniciada por Pericles a mitad del siglo V a.C. Los trabajos de construcción requirieron de una ingente mano de obra, y cuando no había un suficiente número de esclavos disponible fueron las clases inferiores las que desempeñaron estas tareas. El Estado ateniense llevó a cabo una política continuada de empleo público, cuya herramienta fundamental era la edificación civil, desde el siglo VI a.C. De forma simultánea, el Estado puso en pie una política masiva de ayuda a los pobres al

emplearlos en grandes cantidades en la flota y establecer una modesta paga por la asistencia a la Asamblea y el ejercicio de cargos públicos (Finley, 1986, p. 51; Requejo, 1994, p. 50). Aparte de estas actividades, el Estado ateniense sólo intervenía en la economía para recaudar impuestos y regular los precios de los alimentos, y se puede decir que no se ocupaba demasiado de la producción ni el comercio directos (Hansen, 1991, p. 62; Starr, 1990, p. 41).

En el siglo IV a.C., el único impuesto directo que soportaban los atenienses era la *eisphora*, un impuesto sobre la propiedad que sólo debían pagar los ciudadanos más ricos (Hansen, 1991, p. 108).¹⁴ Otras importantes actividades económicas fueron aquellas relacionadas con las artes (alfarería, pintura, etcétera), que no empleaban mucha mano de obra, la minería de plata (basada exclusivamente en la esclavitud) y las actividades agrícolas, en las que hombres libres y esclavos trabajaban a la par en una proporción que dependía de la riqueza y el tamaño de la explotación (Murray, 1988, pp. 247 y ss.).

El funcionamiento de la economía ateniense, al menos en la época *clásica* anterior a la Guerra del Peloponeso, era semejante al de las economías de libre mercado de nuestros días. El Estado no intervenía tanto en la producción y la distribución en sí como en la creación y mantenimiento de un marco legal -en particular la protección de los derechos de propiedad y la sujeción de la producción y el comercio a las leyes vigentes- que incentivara el trabajo y la generación de riqueza a través de la obtención de beneficios privados. A su vez, esta obtención de beneficios estaba sujeta tanto al mencionado cumplimiento de la ley como a un sistema de valores sociales que premiaba con honor y buena reputación la justicia en las transacciones económicas y el altruismo en la utilización en favor de la polis de los beneficios privados. El castigo para lo contrario -aprovechamiento ilícito o inmoral- podía ser penal o bien social -deshonor y exclusión en la práctica de la vida cotidiana de la comunidad-, y frecuentemente era ambas cosas. Lo importante, en

¹⁴ Véase el capítulo sobre la igualdad en la parte dedicada a los ideales de la democracia directa.

cualquier caso, es que Atenas desarrolló una serie de instituciones legales (protección de la propiedad privada, incentivos a los emprendedores) y de normas morales (justicia en las transacciones, altruismo) que, al tiempo que fomentaban la prosperidad individual, prevenían con mayor o menor acierto tanto la corrupción como un individualismo extremo en el terreno económico (Bitros y Karayiannis, 2010, pp. 74 y ss.). En una suerte de círculo virtuoso, ello permitió que la prosperidad privada se tradujera en una prosperidad colectiva que reforzaba la importancia de las instituciones y la transmisión intergeneracional de las normas que sustentaban la cultura cívica de los atenienses.

Hay que destacar, por último, que a pesar de que la cultura ateniense es, en esencia, una cultura oral, la elevada alfabetización –hacia el siglo V a.C., al menos todos los varones atenienses sabían leer y escribir, algo inaudito en cualquier civilización anterior a la griega (Murray, 1988, pp. 257-258)– permitía la exposición en lugares públicos de leyes, decretos, listados y decisiones institucionales para conocimiento general, lo cual fue una importante característica de la democracia.

4.3 Instituciones políticas: la Asamblea

La Asamblea o *ecclesia* es el principal organismo soberano de Atenas, y es allí donde se reúne el *demos*. *Demos* es a menudo una expresión equivalente para referirse a la Asamblea, y cuando los atenienses la empleaban se estaban refiriendo al conjunto de los ciudadanos, a pesar de que sólo una minoría podía participar simultáneamente en los debates y las votaciones (Hansen, 1991, p. 125).

La relación entre la Asamblea y otras instituciones políticas y la estructura poblacional y territorial ateniense es muy estrecha. En origen, los *demos* eran comunidades locales que comprendían a todos aquellos vecinos que vivían junto a su Asamblea. Clístenes hizo hereditaria la pertenencia al *demos*, y así fueron surgiendo más *demos* a medida que los ciudadanos se establecieron en otras partes del Atica. Por tanto, el *demos* quedó configurado en el siglo IV a.C. como una institución que reunía a una determinada comunidad de ciudadanos que no vivían en el mismo lugar por motivos políticos y religiosos. Los *demos* variaban en su tamaño; como se verá al abordar el Consejo de los 500, los *demos* más pequeños enviaban un único representante al consejo, mientras que alguno de los mayores llegaba a enviar veintisiete. En un sistema de democracia directa como el ateniense era complicado articular la participación de los ciudadanos en todas las instituciones sin poner en pie algún mecanismo de mediación. Todos los ciudadanos pertenecían a alguno de los 139 *demos* que existían en Atenas, y era en virtud de esta pertenencia por la que ejercían sus derechos políticos. A partir de los dieciocho años, todos los varones atenienses eran inscritos en un *demos*, lo cual marcaba su entrada en la ciudadanía. Además, aunque otras instituciones se basaban en las tribus, como el ejército o el Consejo, las levas del primero y la elección de los miembros del segundo se hacían a través de los *demos*. Los cargos a ocupar se sorteaban entre los candidatos presentados por cada *demos* (Hansen, 1991, pp. 101-104; Sabine, 1990, p. 18).

Las reuniones de la Asamblea se celebraban en una colina llamada Pnyx. En ellas sólo podían tomar parte los ciudadanos varones adultos (desde los veinte años), previa inscripción en uno de los 139 demos. La participación estaba vedada a las mujeres, a los metecos, a los esclavos y a los ciudadanos que habían perdido por un motivo u otro sus derechos políticos. El castigo por participar en la Asamblea sin estar autorizado para ello podía llegar a la muerte (Hansen, 1991, p. 129).

Los decretos de la Asamblea eran considerados como decisiones de los atenienses en su conjunto, aunque en el Pnyx sólo se sentaban unos seis mil ciudadanos en cada reunión. Éste era el quórum requerido para tomar muchas de las decisiones y, aunque no hay unanimidad sobre el número de personas que llegaron a tomar parte en cada una de las sesiones de la Asamblea, es posible que ésta fuera efectivamente la cifra de asistentes (Hansen, 1991, p. 130; 1983, p. 12).

El *prytaneis*, un comité específico formado por 50 miembros del Consejo, era el encargado de convocar la Asamblea y de determinar el orden del día, que se hacía público con una antelación de siete días. No obstante, el Consejo o la Asamblea podían decidir reunirse en un día determinado, ordenando al *prytaneis* que hiciera la correspondiente convocatoria formal. Aristóteles distingue dos tipos de reuniones, la *ecclesia kyria* y la *ecclesia* normal. La primera se celebraba una vez por *prytania* (la décima parte del año, que coincidía con el mandato de un Consejo), es decir, diez veces al año; la segunda se celebraba tres veces en cada *prytania*, o treinta veces a año (Hansen, 1991, p. 133; 1983, p. 67). La frecuencia con la que se reunía la Asamblea era mucho menor que la del Consejo, y ello, se ha argumentado, restaba coherencia a los debates y mermaba su independencia frente a aquél (Hornblower, 1988, p. 163).

Las reuniones de la Asamblea comenzaban al alba, pero no hay coincidencia a la hora de señalar la hora de su finalización. Cada uno de los seis mil asistentes tenía derecho a dirigirse a la Asamblea, pero es posible que, al igual que en los

Landsgemeinden cantonales en Suiza,¹⁵ los debates sólo duraran unas cuantas horas, acabando a mediodía. Así, los ciudadanos podían dedicar el resto de la jornada a trabajar o a discutir sobre la reunión de ese día. En general, los debates eran más cortos en invierno y más prolongados en verano, pero ello se adapta bien al hecho de que en invierno hubiera menos decisiones que tomar, porque las principales responsabilidades de la Asamblea recaían sobre los asuntos militares y la política exterior, y en invierno había pocas guerras y pocas iniciativas diplomáticas (Hansen, 1991, pp. 136-137; Hornblower, 1995, p. 25).

La Asamblea era un organismo demasiado grande como para organizar por sí misma el debate sobre las cuestiones a discutir y recibir nuevas iniciativas y propuestas. Sólo podía ocuparse de temas incluidos previamente en la agenda del día por el *prytaneis*, pero este comité no podía incluir nada hasta que el Consejo no aprobara un decreto preliminar a tal efecto, llamado *probouleuma*. Este decreto podía ser más o menos detallado, pero la propia existencia de este mecanismo genera dudas sobre quién decidía sobre las cuestiones políticas en Atenas y cómo lo hacía, si los participantes en la Asamblea tomaban las decisiones tras debatir libremente en ella o se limitaban a aprobar o rechazar decisiones tomadas previamente en el Consejo. Si bien es cierto que muchas decisiones de la Asamblea eran meras ratificaciones de las correspondientes propuestas del Consejo, sobre todo en cuestiones rutinarias, en muchos otros casos o bien se trataba de cuestiones de obligada discusión por la Asamblea que hacía innecesaria su tramitación en el Consejo, o bien el decreto era deliberadamente abierto a la hora de plantear la cuestión. En cualquier caso, si nos centramos en los asuntos políticos verdaderamente importantes y dejamos de lado los rutinarios, comprobamos que menos de la mitad de los decretos de la Asamblea se corresponden con propuestas previas y concretas del Consejo. El Consejo tuvo una gran influencia sobre la Asamblea, y su intervención previa era un requisito para el funcionamiento de

¹⁵ Véase el epígrafe 4.4.4.1 más abajo.

aquella, pero el proceso de decisión política se encontraba generalmente en manos de los atenienses a través de la Asamblea (Hansen, 1991, pp. 138-140; Held, 1996, p. 21).

Durante el siglo V a.C., los debates de la Asamblea estaban presididos por un miembro elegido del *prytaneis*. Con el cambio al siglo IV a.C., la presidencia pasó a recaer sobre un comité de nueve *proedroi*, elegidos por sorteo de entre los 450 consejeros que no formaban parte en ese momento de *prytaneis*. Dado que el *prytaneis* era un grupo de 50 consejeros perteneciente a una de las diez tribus atenienses, cada uno de los nueve *proedroi* se correspondía con alguna de las nueve tribus restantes. Un segundo sorteo servía para elegir al presidente de este comité de nueve. Los *proedroi* sólo podían ocupar el cargo por un día. La reforma que da entrada a los *proedroi* tiene como objetivo evitar la corrupción: mientras que anteriormente se elige al presidente del *prytaneis* para ejercer su cargo durante un día y una noche, los dos sorteos que determinan la residencia de los *proedroi* tienen lugar al despuntar el día en que va a celebrarse la Asamblea. El presidente debe comprobar que sean debatidos todos los asuntos incluidos en la agenda, y llamar a la votación tras cada debate. Los *proedroi* se encargarán de contar los votos en cada votación (Hansen, 1991, pp. 140-141).

El día en que se celebraba la Asamblea se mostraba algún indicativo (aunque no se sabe exactamente en qué consistía) para recordar a todos el evento. La mayoría de los asistentes se conformaba con escuchar y votar, y sólo una minoría realizaba discursos y proponía alguna moción. Los atenienses llamaban a estas personas *rhetores*, “los que hablan”, si bien los historiadores los han considerado como el equivalente a los líderes políticos contemporáneos. Para dirigirse a la Asamblea eran necesarias ciertas cualidades, como claridad, convicción y fluidez en el discurso. Aquellos que las poseían, y a menudo se trataba de oradores profesionales o semi-profesionales (puesto que en Atenas existían escuelas dedicadas a enseñar técnicas de oratoria), dominaban los debates. Además de los líderes políticos existían ciudadanos que ocasionalmente pronunciaban algún

discurso e incluso hacían alguna propuesta. Hay que tener en cuenta que la propuesta de una moción conllevaba una responsabilidad personal, ya que si el proponente era declarado culpable de proponer una medida inconstitucional podía ser multado de forma tan gravosa que llegara a perder sus derechos políticos. Por esta razón, muchos de los interesados en proponer una moción a la Asamblea buscaban a un hombre de paja que lo hiciera por ellos (ibíd., pp. 141 y ss.).

Tras el debate sobre una propuesta llegaba el momento de votarla. En la democracia antigua existía una fuerte tendencia a tomar decisiones por unanimidad y que estas fueran aprobatorias de lo que se proponía (al menos en la Asamblea), pues se creía que ello reflejaba mejor el interés común (Musti, 2000, p. 111). No obstante, también se tenía en cuenta que pudieran producirse conflictos entre diversas opiniones o intereses particulares. En estos casos, el voto y la decisión por mayoría era el mejor mecanismo para solventar la cuestión (Held, 1996, p. 21). Los atenienses empleaban dos sistemas de votación: en la Asamblea votaban a mano alzada y en los tribunales introducían “papeletas” en una urna (en realidad, discos de bronce). Los *proedroi* pedían primero que alzarán las manos los que estuvieran de acuerdo con la moción, y después hacían lo mismo con los que estaban en desacuerdo. No se sabe bien cómo se realizaba el recuento, pero en los *Landsgemeinden* suizos, que funcionan de forma parecida, sólo se lleva a cabo una estimación y nunca un recuento exacto porque es imposible contar tantas manos. En caso de duda se repite la votación. Por lo que sabemos, es probable que los atenienses emplearan procedimientos similares y que los votos nunca se contaran con exactitud (Hansen, 1983, p. 128). Incluso agrupando a los votantes según el sentido de su voto y contando las manos por secciones, si tenemos en cuenta el número de mociones y enmiendas que debían votarse en cada Asamblea, en cada reunión los asistentes hubieran tenido que dedicar varias horas exclusivamente a votar, además del tiempo dedicado a escuchar los argumentos y los discursos y, en ese caso, la Asamblea como lugar donde se decidía la política ateniense hubiera sido una institución inoperante (Hansen, 1991, p.147; 1983, pp. 103, 105-108). Por

otra parte, hay quien ve en la ausencia de recuento exacto de los votos un signo de la poca efectividad democrática de la Asamblea (Hornblower, 1988, p. 163).

En el siglo IV a. C. se introdujo una paga de tres óbolos por la asistencia a la Asamblea, algo que estimuló inmediatamente la asistencia a la misma y permitió alcanzar el quórum de 6.000 personas. Aunque se ha afirmado que tal paga era insuficiente para compensar las ganancias perdidas por el tiempo no trabajado, dificultando así la participación de los ciudadanos pobres, lo cierto es que, según el salario medio de la época, la paga compensaba totalmente la media jornada empleada en asistir a la Asamblea. Tras la introducción de la paga es posible que se presentara sistemáticamente en el Pnyx una cantidad de ciudadanos mayor de la que la colina podía albergar y que sólo pudiesen cobrar los primeros 6.000 e incluso se negase la entrada a los demás (Hansen, 1991, pp. 150, 131).

En el siglo V a.C. la Asamblea podía aprobar leyes y decretos y encargarse de todos los juicios políticos importantes. Tras la restauración de la democracia en el 403 a.C., la Asamblea del siglo IV ya no volverá a monopolizar la acción política de esta manera. Los atenienses atribuyeron la derrota en la Guerra del Peloponeso a los demagogos que se habían aprovechado de la constitución democrática radical vigente en el siglo anterior. Una de las medidas moderadoras con las que intentaron atajar antiguos excesos fue la limitación de las atribuciones de la Asamblea.¹⁶ En el siglo IV a.C., el poder de hacer las leyes y el poder de juzgar estuvo dividido entre la Asamblea y los tribunales. De forma creciente, la Asamblea se fue ocupando de los asuntos que hoy en día consideramos competencia del poder ejecutivo. Con la

¹⁶ La limitación de los poderes de la Asamblea sólo es un aspecto de lo que se ha llamado el paso de la democracia radical del siglo V a la democracia moderada del siglo IV a.C. Para algunos historiadores, lo que cambia es “la estructura del conflicto político, al tiempo que las nuevas clases sociales en pleno crecimiento económico llegan al poder”. Las instituciones de la época de Pericles se mantienen, y aunque hay algunos intentos de eliminar la paga por asistir a la Asamblea y ocupar cargos, ello no llega a ocurrir y, por otra parte, el papel de los tribunales se refuerza. La disminución de la importancia de las grandes familias aristocráticas es paralela al surgimiento de la clase media, que contagia sus ideas a los extremos. La lucha política se hace menos cruenta y el siglo da paso a una cultura esencialmente moderada (Musti, 2000, p. 226).

excepción de la política exterior, que recaía por completo en la Asamblea, ésta se convirtió en un órgano administrativo que se limitaba a aprobar decretos de acuerdo a las leyes existentes. En el 403/2 a. C. se introduce una detallada diferenciación entre leyes (*nomoi*) y decretos (*psephismata*) que no existía en siglo V, en el que ambas expresiones se empleaban de forma equivalente. Ley significaba ahora una norma escrita de mayor validez que un decreto, de validez indefinida y de aplicación general (a todos los atenienses). Por el contrario, un *decreto* era una norma de duración limitada (perdía validez una vez logrado su propósito) y podía ser aplicado a un único individuo (Manin, 1998, p. 36). A diferencia de los decretos, que seguían siendo competencia de la Asamblea, las leyes serán validadas en el siglo IV por un consejo de *nomothetai*; se puede afirmar que, desde esa fecha, los atenienses no volvieron a emplear los decretos para promulgar reglas estables de validez indefinida, con la excepción de un periodo particularmente crítico de la guerra contra Filipo II (340-338 a. C.) (Sealey, 1987, p. 34). La Asamblea sólo recuperará su anterior monopolio político en periodos excepcionales (Hansen, 1991, pp. 150-151; 1983, p. 204; Millet, 2000, p. 338).

En concreto, las atribuciones de la Asamblea quedaron reducidas a la aprobación de decretos y la elección de magistrados, e incluso ambas prerrogativas fueron limitadas adicionalmente por el hecho de que cualquier cuestión susceptible de ser debatida por la Asamblea tenía que ser discutida previamente en el seno del Consejo y por la posibilidad de que, una vez hubiera sido aprobada en votación, fuese revisada y derogada por los tribunales. Con todo, ya hemos visto que los decretos *proboulémicos* solían ser bastante abiertos, permitiendo un verdadero contraste de opciones políticas en la Asamblea. En cuanto a la revisión judicial de sus decisiones, fueron muy pocas las ocasiones en que los tribunales derogaron una decisión de la Asamblea (Hansen, 1991, pp. 151-153).

Una vez votada una decisión en la Asamblea, no existía ningún mecanismo que pudiera detener su aplicación —que, no obstante, sí podía ser revisada a posteriori por los tribunales—, a excepción de una nueva votación en la Asamblea.

Buen ejemplo del carácter soberano de la Asamblea es la votación sobre los prisioneros de Mitilene. Durante la guerra del Peloponeso, esta ciudad se rebeló contra el imperio ateniense, pero la rebelión fue sofocada por el general Paches, que preguntó a la Asamblea por lo que debía hacer a continuación. Cleon convenció a los ciudadanos de que debían ejecutar a todos los hombres de la ciudad y esclavizar a las mujeres y a los niños, y así se votó. Al día siguiente surgieron las dudas entre los ciudadanos, que pensaban habían ido demasiado lejos. Aunque Cleon trató de que los ciudadanos mantuvieran su decisión, otro orador, Diodoto, se opuso a él y logró que se votara a favor de anular la orden anterior (Barrow, 2002, pp. 70-71). Los adversarios de la democracia ateniense citarán casos parecidos como ejemplo de la volubilidad institucionalizada del sistema político de la polis, en el que no existía ningún contrapeso a las decisiones irreflexivas de ciudadanos que, según los críticos, no atienden más que a su propio estado de ánimo o a sus intereses particulares.

La discusión y aprobación de decretos fue la tarea que más tiempo consumía en las reuniones de la Asamblea. En cada reunión se aprobaban nueve o diez decretos. Desde la restauración de la democracia en el 403 a.C. hasta su caída en el 322, la Asamblea aprobó unos 30.000 decretos. El principal ámbito de actuación fue el de la política exterior: declaraciones de guerra y paz, alianzas, envío de tropas, defensa del propio territorio, financiación de las expediciones u órdenes a los generales. La Asamblea ostentaba el monopolio de la política exterior. La dirección de una guerra suponía un trabajo extenuante para la Asamblea. Las votaciones se sucedían semana tras semana (allí y en los tribunales populares), y no sólo la relativas a las acciones bélicas, sino las que se referían a acciones previamente decididas, para proceder a su confirmación, anulación o modificación, o bien, en ocasiones, para condenar a que hizo la propuesta, o al responsable del fracaso de la operación, si lo hubo (Finley, 2004, p. 175). Otro ámbito en el que los decretos son numerosos es el del otorgamiento de la ciudadanía y el de la concesión de honores. También existen decretos que regulan los festivales religiosos y la

organización del culto. Una proporción menor de decretos tiene que ver con las finanzas públicas. Las competencias judiciales de la Asamblea, aunque mermadas, no desaparecieron hasta la segunda mitad del siglo IV a.C. Fue la Asamblea, y no los tribunales, la que se ocupó hasta entonces de juzgar a los generales y a los líderes políticos en casos de corrupción. Por último, la Asamblea se encargaba de elegir magistrados. A pesar de que casi todos ellos eran seleccionados por sorteo, en algunos casos los atenienses preferían elegirlos, como ocurría con los generales y todos aquellos magistrados y tesoreros que se ocupaban de las finanzas públicas (Hansen, 1991, pp. 150 y ss.).

4.4 El sorteo y las instituciones políticas: los tribunales populares y los magistrados

Los jurados que componían los tribunales populares, los magistrados y los miembros del Consejo de los 500 tenían en común el modo en que eran nombrados: todos eran elegidos por sorteo. No se sabe bien cuándo fue introducido el sorteo como método para la elección de cargos. Algunos historiadores consideran que el sorteo era principalmente una institución que reflejaba el vínculo entre religión y política en la Grecia arcaica, y sólo en segundo lugar un procedimiento democrático (ibíd., p 50). Por ejemplo, Fustel de Coulanges asegura que la suerte no equivalía al azar entre los atenienses, sino a la revelación de la voluntad divina, y que “así como se recurría a los templos para sorprender los secretos de lo alto, también la ciudad recurría a ellos para la elección de su magistrado, y tenían la persuasión de que los dioses designaban al más digno al hacer que saliese su nombre de la urna” (Fustel de Coulanges, 1971, p. 223). Sin embargo, muchas otras fuentes descartan la función religiosa del sorteo, presentándolo como el método de selección más democrático y considerando las elecciones como algo más bien oligárquico u aristocrático, un enfoque que sale reforzado por el hecho de que no existan pruebas de la vinculación entre religión y sorteo (Manin, 1998, p. 41; Hansen, 1991, p. 51).

En la democracia ateniense, casi todas las funciones de las que no se ocupaba la Asamblea eran desarrolladas por ciudadanos elegidos por sorteo. 600 de los 700 magistrados que formaban la administración eran nombrados de esta forma (Manin, 1998, p. 23). A pesar de que suele pensarse que es la Asamblea la que ejemplifica la democracia directa como ninguna otra institución ateniense, lo cierto es que el sorteo era una institución esencial en el funcionamiento de aquella. El espíritu de democracia directa presente en los tribunales y en el Consejo no residía tanto en que sus miembros fueran ciudadanos o estuvieran identificados con ellos, sino en que habían sido seleccionados por sorteo (ibíd., p. 39). Los órganos cuyos

miembros eran elegidos por sorteo ostentaban poderes muy importantes; a veces, más importantes que los que competían a la Asamblea. Por ejemplo, ya vimos que en el siglo IV a.C. las decisiones respecto a las leyes no correspondían a la Asamblea sino a instituciones cuyos miembros eran seleccionados mediante el sorteo. Por otra parte, el sorteo simbolizaba valores democráticos fundamentales: en primer lugar, era totalmente compatible con el imperativo de la rotación en los cargos; en segundo lugar, representaba la desconfianza de los demócratas hacia la profesionalización de la política; por último, posibilitaba la existencia de un cierto equivalente a la *isegoria*, el derecho de todos a hablar en la Asamblea. Así como la *isegoria* permitía a quien lo deseara disfrutar de su parte del poder participando en la Asamblea, el sorteo garantizaba a cualquiera que deseara ejercer un cargo la oportunidad de hacerlo. Los demócratas estaban convencidos de que las elecciones no garantizaban la misma igualdad. Si se tiene en cuenta este razonamiento, se puede convenir en que lo que hace representativo a un sistema político no es tanto –como se suele creer– que sean pocos los que gobiernen en lugar de los ciudadanos, sino que lo hagan tras haber sido elegidos, y no seleccionados por sorteo (ibíd., p. 58).

Junto a la Asamblea, los tribunales populares (*dikasteria*) eran la institución estatal más importante en la polis. Tal importancia se explica porque aquellos tribunales diferían en un aspecto importante respecto de los actuales tribunales de justicia: sus funciones políticas y sus competencias a la hora de interpretar la constitución. Como los tribunales contemporáneos, los tribunales atenienses eran competentes para intervenir en conflictos legales entre particulares y para juzgar crímenes, pero en ambos casos actuaban más como una corte de apelación que como un tribunal de primera instancia. Muchos conflictos entre particulares se resolvían mediante un arbitraje, los homicidios eran competencia del Consejo del Aerópago (un elemento heredado de los tiempos aristocráticos al que la democracia había recortado progresivamente sus competencias) y, en cuanto a los robos, los magistrados podían condenar sin juicio previo (Sabine, 1990, p. 18). Por otra parte,

los tribunales atenienses tenían un poder ilimitado para controlar a la Asamblea, el Consejo, los magistrados y los líderes políticos (Hansen, 1991, pp. 178-179).

Para ser jurado en los tribunales, un ciudadano debía tener por lo menos treinta años, haberse presentado voluntario para ser seleccionado por sorteo a principios de año para formar parte del grupo de los 6.000 del cual saldrían después los jurados para cada uno de los casos determinados, haber pronunciado el Juramento Heliástico y haber sido seleccionado por sorteo en un día concreto para servir como jurado ese mismo día. En este caso, el procedimiento era doble: un primer sorteo determinaba aquellos que iban a ejercer de jurados ese día, y un segundo sorteo asignaba a los seleccionados a los diferentes tribunales y casos (ibíd., pp. 181, 183). Los jurados combinaban las funciones de juez y de jurado, decidían sobre hechos y sobre leyes, declaraban a los acusados culpables o inocentes y dictaban sentencias (Lloyd, 1995, p. 56). La mayoría de los jurados eran pobres y subsistían con la paga de tres óbolos diarios por participar en las sesiones del tribunal, que duraban todo el día. Los tribunales no celebraban sesiones los mismos días en que lo hacía la Asamblea, ni en los días considerados tabú (*hemeraí apophrades*), ni en los que se celebraba una festividad anual. Se cree que los tribunales debieron reunirse entre 175 y 225 días al año (Hansen, 1991, pp. 184, 186).

Los casos privados eran juzgados por un panel de 201 jurados si la cuantía de la reparación estipulada era menor a 1000 dracmas y por 401 si era mayor. En los casos de acusación pública el jurado solía estar compuesto por 501 ciudadanos, pero en los casos políticos más importantes podían llegar a ser más de 2000 (ibíd., p. 187). En Atenas no existían fiscales ni organismos públicos encargados de acusar a un individuo y llevarlo a juicio; en su lugar, el sistema dependía de que algún ciudadano privado presentase una acusación frente a los tribunales (Finley, 1973, p. 79). Los ciudadanos podían presentar acusaciones en nombre propio o en nombre de otros, pero este último caso sólo estaba permitido si la víctima no podía presentarla por sí misma o si el agravio constituía un perjuicio para toda la sociedad.

Ello llevó a la distinción entre pleitos privados (*dikai*) y procesos públicos (*graphai*), iniciándose los primeros por un delito contra un individuo y los segundos por una ofensa contra la polis como tal. En ambos casos, los acusados tenían que defenderse por sí mismos, aunque había escritores profesionales de discursos (*logographoi*) a los que se podía recurrir. Otro personaje frecuente en los tribunales era el sicofante o acusador profesional, que en muchos casos empleaba su derecho democrático a presentar acusaciones con objeto de chantajear a alguien en beneficio propio. Por otra parte, los delitos que no eran juzgados por falta de acusadores constituyen una consecuencia negativa del sistema (Hansen, 1991, pp. 191 y ss.).

Las funciones más importantes de los tribunales eran de naturaleza política y consistían en el control de otras instituciones del Estado y de los líderes políticos. Dado que no se podía responsabilizar ni a los asistentes a la Asamblea ni a los jurados por el sentido de su voto, hay que concluir que los políticos a los que controlaban los tribunales eran aquellos ciudadanos que se dirigían a la Asamblea o hacían alguna propuesta en la misma, los que formulaban una acusación en un proceso público y los magistrados (*archai*), incluyendo aquí a los miembros del Consejo (ibíd., pp. 203-204).

Las atribuciones de control político de los tribunales pueden asociarse a tres tipos de procesos: la *graphe paranomon*, la *eisangelia* y otros dos llamados *euthynai* y *dokimasia*. La *graphe paranomon* consiste en una acusación, presentada por cualquier ciudadano, de que un determinado decreto de la Asamblea es, o bien inconstitucional, o bien daña los intereses de la polis. Un decreto podía ser formalmente inconstitucional si resultaba de la propuesta de un ciudadano privado de sus derechos, o si carecía de la correspondiente *probouleuma*, y materialmente inconstitucional si se ocupaba de un asunto que correspondía a otro órgano estatal. Igualmente podía ser nocivo para los ciudadanos si, por ejemplo, concedía honores a alguien que no los merecía. En este proceso, la sentencia invalidaba el decreto e imponía al ciudadano que presentó la propuesta en la Asamblea una multa, que

podía ir desde lo simbólico hasta lo gigantesco, lo cual conllevaba la pérdida de derechos del acusado (*atimia*). La mayoría de los líderes políticos se enfrentó a este tipo de procesos alguna vez a lo largo de su carrera. Por otra parte, la revisión judicial de las decisiones de la Asamblea permitía un debate más sosegado y detallado del asunto sobre el que trataba el decreto, teniendo en cuenta además que en los tribunales los votos se contabilizaban con precisión, y no a mano alzada. También hay que considerar que los tribunales cobraron mucha importancia a través de este tipo de procesos por lo enconado de la pugna entre los diversos grupos de líderes políticos, que solían recurrir el decreto en los tribunales cuando no era de su agrado lo que había votado la mayoría en la Asamblea (ibíd., pp. 205-210).

La expresión *eisangelia* significa literalmente “denuncia”, y fue un procedimiento empleado para perseguir judicialmente a los generales y a los magistrados, si bien podía dirigirse contra cualquier ciudadano que supuestamente hubiera cometido un delito político. Formalmente se aplicaba a los que conspiraban contra el pueblo de Atenas, traicionaban a la ciudad o a sus ejércitos o a los oradores que aceptaban un soborno para hablar en la Asamblea en contra de los intereses del pueblo ateniense. Está demostrado que una quinta parte de todos los generales atenienses debieron enfrentarse a una *esisangelia* al menos una vez a lo largo de su carrera, la mayor parte de las veces por haber perdido una batalla, aunque la acusación tomaba forma de proceso por corrupción o traición. El elevado número de juicios políticos en Atenas apunta a un fallo importante de su sistema político (ibíd., pp. 212-217).

Por último, los tribunales podían controlar la labor de los magistrados mediante un examen antes de que ocuparan el cargo (*dokimasia*) y a través de la rendición de cuentas en el momento de su abandono (*euthynai*). A través de una *eisangelai* también era posible inspeccionar la actuación de un magistrado mientras éste desempeñaba su cargo. Los nueve arcontes (*archai*), en particular, debían someterse a un doble examen previo: uno frente al Consejo de los 500 y otro frente a los tribunales populares (Staveley, 1982, p. 58; Hansen, 1991, p. 218).

En el siglo IV a.C. eran la Asamblea, los *nomothetai* o los tribunales los que tomaban las decisiones políticas, pero los encargados de preparar las decisiones, vigilar el cumplimiento de la ley y aplicar los decretos eran los magistrados. Esta rama de gobierno se situaba a la par con la Asamblea y los tribunales pero, al ser una institución ancestral y de origen aristocrático, era la que menos se correspondía con el sistema de democracia directa, cuya característica esencial era que la libertad política equivalía al derecho que todos tenían a participar en todas las instituciones. El poder de los arcontes fue declinando a medida que arraigaba el sistema de democracia directa en Atenas, y a partir de las reformas de 487/6 a.C. pasaron de gobernantes a meros administradores. Casi todos los magistrados eran seleccionados por sorteo, debían tener al menos treinta años y debían someterse a una *dokimasia* antes de ocupar su cargo y a un *euthynai* al cesar en sus funciones. Además, debían ocupar el cargo durante un mínimo de treinta días, y entre sus funciones estaban la presidencia de los tribunales, la imposición de multas de pequeña cuantía, el control de las finanzas públicas y la supervisión de los trabajadores estatales. Todas estas funciones eran desempeñadas de forma colegiada, lo cual evitaba las diferencias de poder entre los magistrados y obligaba a que las decisiones fueran discutidas y consensuadas; si el consenso era imposible siempre quedaba el recurso al voto. Dado que la mayor parte de los magistrados sólo podían ocupar sus cargos durante un año (debido al principio de rotación vigente en la constitución ateniense) y que ningún cargo podía volver a ser ocupado por la misma persona, aunque ésta podía ocupar otra magistratura, la ciudad debía seleccionar por sorteo unas 1.100 personas cada año de entre los ciudadanos que se presentaran voluntarios, siendo el máximo número de ciudadanos disponibles al efecto de unos 20.000, los mayores de treinta años. Los 1.100 cargos incluían 500 consejeros y unos 600 magistrados; los restantes 100 magistrados eran elegidos por la Asamblea, y entre ellos estaban los jefes militares y los encargados de las finanzas públicas. Podemos llegar a pensar que este sistema de reclutamiento no hacía más que poner en manos de personas incompetentes la administración de la

polis ateniense, algo especialmente grave tratándose de órganos por cuyas manos pasaban decisiones tan importantes para su vida política. Sin embargo, los atenienses pusieron especial cuidado en crear el suficiente número de comités de magistrados como para que no pudiese surgir ningún grupo cuyo poder eclipsara el de otros y supusiese una amenaza para la comunidad. En cuanto a la competencia en el desempeño de los cargos, hay que destacar que el sorteo para seleccionar a los ciudadanos que los iban a ocupar siempre se hacía entre los que se hubiesen presentado voluntarios para ello y que, generalmente, las tareas administrativas a desempeñar no requerían de una preparación muy exhaustiva (Hansen, 1991, pp. 225 y ss.). Por otra parte, la institución de la *dokimasia* fue introducida precisamente para mitigar los peores efectos del nombramiento de magistrados por sorteo (Staveley, 1982, p. 59).

4.5 El Consejo de los 500 (*boule*)

El Consejo era un órgano compuesto por magistrados, pero al mismo tiempo era muy distinto de cualquier otra magistratura. Compuesto por 500 miembros, era mucho mayor, se reunía a diario y sus atribuciones eran mucho más importantes. Recibía a los enviados extranjeros y jugaba un papel esencial en la política exterior. También dirigía la administración financiera de la polis y supervisaba a los restantes órganos administrativos (ibíd., p. 247).

La selección por sorteo de los miembros del Consejo se basaba en los 139 demos y se realizaba entre aquellos que se presentaban voluntarios. El correcto funcionamiento del Consejo obligó a establecer dos excepciones a las reglas vigentes para el desempeño de las magistraturas: por un lado, en el siglo IV a.C. se mantuvo la remuneración de los consejeros, mientras se eliminaba para el resto de magistrados; por otro, los consejeros podían aspirar a ocupar su cargo un segundo periodo, aunque no sucesivamente. Cada una de las diez tribus ateniense aportaba 50 de los miembros del Consejo, y cada uno de estos grupos formaba el comité ejecutivo del Consejo (*prytaneis*) durante un periodo equivalente a una décima parte del año (también se llamaba así a cada uno de estos periodos). De este comité se escogía por sorteo el presidente del Consejo, llamado *epistates*, y su mandato duraba un día y una noche. Sólo se podía ser *epistates* una vez en la vida. La convocatoria del Consejo correspondía al *prytaneis*, así como la determinación de su agenda, con la particularidad de que los gastos e ingresos del Estado debían ser discutidos durante dos días al inicio de cada periodo. Como se dijo anteriormente, a principios del siglo IV la presidencia del Consejo paso a recaer en un grupo de nueve *proedroi* (uno por cada tribu) elegidos por sorteo cada mañana de entre los 450 consejeros que no formaban parte de la *prytaneis* durante ese periodo. Por lo general, el Consejo finalizaba sus debates votando a mano alzada, y los votos sólo

se estimaban. La remuneración de los consejeros era de cinco óbolos diarios (Hansen, 1991, pp. 248-253; Sabine, 1990, p. 19).

Los atenienses impusieron serias limitaciones al funcionamiento del Consejo, para evitar que sus importantes atribuciones políticas lo convirtieran en una institución demasiado poderosa. En primer lugar, no podía encarcelar a ningún ciudadano dispuesto a pagar una fianza, excepto traidores, enemigos de la democracia y recaudadores de impuestos. En segundo lugar, existía todo un rango de decisiones que no podía tomar sin tener en cuenta a la Asamblea, como aquellas relativas a la declaración de guerra o paz, la pena de muerte, la imposición de multas de gran cuantía o *atimia*, la administración de las finanzas públicas o la política exterior (Hansen, 1991, p. 255).

Aparte de las variadas funciones administrativas del Consejo (control de santuarios, organización de festivales religiosos, inspección de edificios públicos, responsabilidad sobre la flota, administración de las finanzas públicas, gestión diaria de la política exterior, etcétera), y de preparar la agenda con los temas que iba a debatir la Asamblea, sus funciones jurisdiccionales incluían la imposición de penas de prisión por traición y a los recaudadores de impuestos por las deudas impagadas. También podía imponer multas de hasta 500 dracmas. En casos excepcionales podía imponer la pena de muerte sin tener en cuenta a los tribunales ni a la Asamblea. Su papel como supervisor de la administración era mayor: cualquier consejero podía iniciar de oficio una investigación contra magistrados y oficiales. Asimismo, cualquier ciudadano podía presentar una denuncia en el Consejo contra magistrados y oficiales, y en ese caso el Consejo se transformaba en un tribunal, escuchaba a las partes y posteriormente dictaba sentencia (Hansen, 1991, pp. 257 y ss.; Sabine, 1990, p. 19). Por otra parte, los consejeros eran los únicos competentes para inspeccionarse a sí mismos. El proceso se iniciaba con una votación en el seno del Consejo, en caso de que se considerase que un consejero merecía ser expulsado. Si el voto determinaba su expulsión, el consejero en cuestión debía responder entonces ante los tribunales (Hansen, 1991, p. 258; Manin, 1998, p. 30).

4.6 ¿Existían los partidos políticos en Atenas?

El sistema político ateniense descansaba en la iniciativa individual como ningún otro en la historia. Acostumbrados como estamos en las democracias actuales a que las acciones políticas partan del gobierno o de los partidos, o bien a que los grupos de interés o los medios de comunicación canalicen las iniciativas de los ciudadanos, cuesta imaginar a los individuos como el motor del proceso de decisiones políticas. Como vimos, la facultad de hacer propuestas ante la Asamblea obligaba a responder personalmente de las mismas. Si el proponente retiraba su propuesta u obtenía menos de una quinta parte de los votos se arriesgaba a una multa de 1.000 dracmas y a una *atimia* parcial. Si le consideraba un sicofante, podía ser llevado ante los tribunales y, si además se añadía el cargo de traición, podía enfrentarse a una *eisangelia* (Hansen, 1991, pp. 266-267; Finley, 1986, p. 103).

Todo en la democracia directa ateniense –la concentración de la autoridad en la Asamblea, la fragmentación del poder de las magistraturas, la inexistencia de un funcionariado a sueldo, los tribunales populares, la rotación de los puestos administrativos, el papel central que jugaba el sorteo, etcétera– contribuía a impedir la formación de partidos y, con ello, de minorías políticas institucionalizadas. Si bien esto evitaba la formación de una “clase política” (Finley, 1973, p. 25) tal como la conocemos en la actualidad, sí es cierto que existía una élite política, representada, por ejemplo, por Pericles y otros generales (*stratego*). La existencia de esta élite, con su acumulación de poder y sus privilegios, era un elemento antidemocrático inserto en la democracia ateniense. Sin embargo, esta élite no tenía la facultad de perpetuarse a sí misma. El acceso a la élite de un individuo y su mantenimiento en ella dependían de la intervención continua ante la Asamblea (García Gual, 1995, p. 96; Hansen, 1991, p. 271).

En principio, los generales –que no eran escogidos por sorteo, podían ser reelegidos sin límite y tenían una independencia mayor que la de cualquier otro

magistrado— sólo eran oficiales militares, pero en la práctica ejercían una gran influencia en las decisiones del Consejo y de la Asamblea.¹⁷ Por tanto, no se trataba tanto de un cargo militar como de un puesto político del más alto nivel. Durante toda su carrera como general, Pericles fue el líder de la política ateniense, una posición semejante a la de un primer ministro en la actualidad. Sin embargo, su poder derivaba de su habilidad a la hora de ganarse el favor de la Asamblea, y cualquier votación adversa lo hubiera apartado al instante del liderazgo que ejercía (Sabine, 1990, p. 18).

Por tanto, a falta de una equivalencia exacta entre las expresiones empleadas en la democracia ateniense y en las democracias contemporáneas, los verdaderos “políticos” atenienses eran los oradores (*rhetores*) y los generales (Hansen, 1991, pp. 268, 271).

No obstante, si estudiamos con mayor detalle el poder político que ostentaban los generales lograremos entender mejor la naturaleza de los “líderes políticos” en el sistema político ateniense. Desde el punto de vista constitucional, y dejando de lado sus funciones puramente militares, los generales disponían de muy poco poder. A pesar de lo que nos dice Tucídides, los atenienses no le confiaron un poder absoluto a Pericles en el año 430 a.C. Sin duda, podían hacer propuestas a la Asamblea y las hacían, pero en calidad de ciudadanos, no de generales. Pero si los generales no contaban con un poder sancionado formalmente, ¿de dónde derivaban su posición privilegiada? Como hemos visto, ésta era fruto de sus intervenciones ante la Asamblea. La condición de general podía granjearles una cierta atención entre los asistentes pero, en última instancia, todo dependía de su capacidad de convicción ante la Asamblea. Para ello ayudaba contar con una buena capacidad de argumentación que, como vimos, se enseñaba en algunas escuelas. Pero la retórica

¹⁷ Dada la aversión a la concentración de poder en pocas manos que sentían los demócratas atenienses y los sofisticados mecanismos que pusieron en práctica para evitar esta posibilidad, ¿cómo se explica que toleraran estas excepciones con los generales? Sin duda, porque en ello iba la supervivencia de la polis. En la época clásica lo habitual era estar en guerra, y la paz era la excepción (Hansen, 1991, p. 269).

no bastaba y, dado el poder del Consejo para determinar la agenda de los debates en la Asamblea, era útil dirigirse directamente a éste (puesto que todo ciudadano podía solicitar al *prytaneis* permiso para hacer una propuesta ante este órgano). Mejor aún era ser miembro del Consejo o tener aliados entre los consejeros que garantizaran una buena acogida de las propuestas del líder político o que las colocaran en la agenda de la Asamblea. En cualquier caso, ejercer influencia sobre el Consejo año tras año debió requerir un enorme esfuerzo (Rhodes, 2000, pp. 466-468).

En la democracia ateniense no existían los partidos políticos tal como los conocemos en las democracias actuales, pero ello no quiere decir que los líderes políticos y los grupos que les apoyaban no dispusiesen de diversas formas de influir en los ciudadanos para que sus propuestas obtuvieran una buena acogida. Todos los ciudadanos formaban parte de una de las fraternidades existentes en la sociedad ateniense. En el seno de estas comunidades existían ancestrales lazos familiares a través de los cuales se podía ejercer una considerable influencia. Los líderes disponían de canales parecidos en los demos, las *trittyes* y las tribus. Otra importante ocasión en este sentido era la celebración de liturgias. A través de esta institución se esperaba que los ciudadanos ricos, en lugar de pagar impuestos al Estado, gastaran su dinero en beneficio de la sociedad, financiando el mantenimiento de la flota u ocupándose de parte de los gastos de un festival religioso. Las liturgias daban una visibilidad inmediata a los ciudadanos que se encargaban de ellas, más aún teniendo en cuenta que existía una verdadera competición en este sentido; aunque siempre existía una cantidad mínima de dinero que se consideraba aconsejable aportar, era una demostración de patriotismo entregar una cantidad superior y esforzarse por financiar un elevado número de liturgias. Esta actuación pública procuraba distinción a su protagonista, y en numerosas ocasiones los ricos mencionaban ante los tribunales el número y la grandiosidad de las liturgias de las que se habían encargado. Otra forma de ejercer influencia reside en recabar apoyos entre miembros de la misma generación con los

que se ha compartido entrenamiento en el *gymnasion* o charla y bebida en los banquetes (*symposion*). También estaba el caso del ciudadano que entraba a formar parte del círculo de apoyos de un líder político con la intención de sucederle en el futuro. Por último, los numerosos juicios, con el papel central que otorgaban al individuo tanto en la acusación como en la defensa, constituían una buena ocasión para lograr notoriedad pública, recabar apoyos y, sin duda, granjearse enemigos. Además de defender los propios argumentos en procesos por traición, soborno o incivismo, que muchas veces ocultaban una motivación política, acusadores y acusados se extendían sobre las propias virtudes que atesoraban como ciudadanos mientras denigraban las del adversario, recordaban a todos las liturgias financiadas y los logros cívicos alcanzados y defendían a sus allegados y aliados políticos, ganándose su gratitud. Por otra parte, escribir discursos para encausados o acusadores en los juicios abre una nueva vía de participación en la vida política y muchos de los que alcanzaron la notoriedad por este camino no provenían necesariamente de familias ricas ni poderosas (Rhodes, 2004, p. 201; 2000, pp. 269-472; Finley, 1986, p. 112).

Los líderes políticos atenienses solían provenir de un reducido grupo de familias, lo cual contradecía los principios democráticos subyacentes a su sistema político. Aunque estas familias no formaban una aristocracia, si es cierto que conformaban la clase alta en términos económicos. No obstante, el monopolio no era perfecto; un ciudadano rico podía, por su propio esfuerzo, llegar a formar parte de esta clase, y habitualmente acrecentaba su fortuna por el camino. ¿Cómo permitía la democracia ateniense hacer fortuna en la política? Los generales sólo recibían una paga por sus funciones militares, y los oradores no recibían ninguna. Sin embargo, sabemos que muchos de ellos lograron hacerse ricos. ¿De qué forma? Los ciudadanos toleraban que sus líderes recibieran obsequios y regalos de otros Estados y de otros atenienses que muchas veces eran de gran valor. Otro camino para enriquecerse pasaba por actuar como sicofantes ante los tribunales, implicarse en todo tipo de sobornos o actuar como hombres de paja en la Asamblea,

presentando propuestas que líderes más poderosos no querían o no se arriesgaban a presentar. Por supuesto, también existía la corrupción, que en muchas ocasiones no se diferenciaba de la mera aceptación de regalos (Hansen, 1991, pp.272-276).

Existen pruebas de que los líderes políticos colaboraban entre sí. En la Asamblea existía la costumbre de que los políticos se sentaran rodeados de sus seguidores, y en el Consejo se intentó hacer lo mismo hasta que una ley de 411 a.C. obligó a asignar por sorteo los asientos de los consejeros. En algunos juicios políticos, un orador compartía el tiempo de su discurso con otros colegas; en la Asamblea, algunos líderes se hacían rodear por sus partidarios; algunos otros tenían sus propios portavoces; unos cuantos ciudadanos que comparten ideas políticas forman un club para apoyarse mutuamente, etcétera. No obstante, nada de esto demuestra la existencia de partidos políticos organizados de forma estable o uniforme y, a pesar de la influencia social que pudieran tener ciertos líderes políticos, nada indica que los ciudadanos siguieran fielmente sus consignas a la hora de votar ni en la Asamblea ni en otras instituciones (ibíd., pp. 280-287).

4.7 La democracia ateniense: consolidación y legitimidad

La polis del siglo VI es una comunidad política atravesada por los conflictos. El principal de ellos enfrenta a las élites latifundistas, por un lado, y a una masa de pequeños campesinos que, fruto del crecimiento demográfico y de las costumbres hereditarias, se empobrecen al tiempo que se endeudan con los terratenientes. Las élites latifundistas ostentan, además, el poder político de la ciudad. El conflicto económico, el empobrecimiento de los campesinos, y la desigualdad de rentas entre latifundistas y comerciantes, por un lado, y campesinos, por otro, provocan graves tensiones sociales y políticas. La búsqueda de la estabilidad política llega de la mano de las reformas económicas y otras reformas legales puestas en marcha por Solón, Clístenes y líderes políticos posteriores. Las reformas acaban con la esclavitud por deudas, con el pago de tributos en especie a los terratenientes, y transforman a muchos aparceros en pequeños propietarios y, simultáneamente, en ciudadanos armados dispuestos a defender la ciudad, erosionando el monopolio de las élites en este terreno y reduciendo la brecha de poder político.

El aumento de sus ingresos y su constitución como fuerza militar convierte a la mayoría de los atenienses en ciudadanos con conciencia de serlo, diferenciados de los nuevos esclavos. Las reformas dotan de derechos y obligaciones a los ciudadanos, refuerzan su conciencia de hombres libres, distintos de los esclavos y de aquellos que no disfrutaban de derechos políticos, y crean una comunidad de iguales allí donde anteriormente había una sociedad estratificada y basada en tribus que se repartían el poder. Sucesivas reformas dotan al sistema político de un carácter democrático, al abrir los cargos a todos los ciudadanos, introduciendo mecanismos de sorteo y rotación, y aboliendo los criterios de riqueza que restringían legalmente la participación. Las élites se ven obligadas a hacer estas concesiones a cambio del apoyo político de una población cada vez más consciente de su poder, hasta que el cambio institucional precipita, no ya la igualdad ante la ley, sino un

reequilibrio de las relaciones de poder en el sistema. La conversión de la Atenas en una potencia imperial no hace sino reforzar la importancia política del ciudadano común, incluso de los más pobres, ahora requeridos en tareas militares, administrativas, judiciales y, finalmente, de gobierno.

Estos cambios son los que, en última instancia, provocan la aparición y la consolidación de las instituciones democráticas en Atenas.

La democracia del siglo V a.C. está basada en la voluntad popular, que tiene precedencia sobre cualquier otra consideración. En este periodo es la Asamblea la que hace y deshace las leyes por la pura fuerza numérica de la mayoría. Esta variante democrática da paso en el siglo IV a.C. a otra en que estas decisiones mayoritarias van a quedar subordinadas al respeto a las leyes, unas leyes fundamentales a las que se intenta dotar de estabilidad a través de ciertos cambios legales en el sistema político. La Asamblea va a dedicarse ahora a la aprobación de decretos (normas de carácter temporal que desarrollan o especifican la aplicación de una ley), mientras que un Consejo de Nomothetai reforzará su papel en la formulación de las leyes (de validez indefinida y aplicación general) y de las grandes líneas políticas. El objetivo era evitar las decisiones políticas irreflexivas que una constitución democrática radical había permitido tomar a una mayoría voluble y que se pensaba condujeron a desastres como la derrota en la Guerra del Peloponeso. Si bien esta limitación de las atribuciones de la Asamblea -la principal institución democrática de la polis- introduce un elemento de reflexión o moderación en el proceso político, la democracia ateniense sigue apoyándose esencialmente en la participación, y todas las decisiones políticas siguen sometiéndose al juicio y a la decisión de cada ciudadano.

La consolidación de la democracia provoca el aumento de la legitimidad del sistema político ateniense y, a su vez, es fruto de esta creciente legitimidad. Finley (1986) se pregunta por aquello que otorga legitimidad a un régimen. En concreto, quiere indagar en la naturaleza, los límites y la justificación de la obligación política.

¿Por qué, se pregunta, –aparte de por la amenaza de un castigo– debe aceptar un ciudadano la orden de ir a la guerra, pagar impuestos o ser procesado por blasfemia? (p. 161). Dado que ninguna ciudad-Estado fue igualitaria y que muy pocas fueron democráticas, Finley afirma que la estabilidad política se basó en la aceptación, por parte de todas las clases sociales, de la legitimidad y de la desigualdad del estatus, y del derecho que las clases superiores tenían a “una mayor riqueza, mejor posición social y autoridad política”. Tampoco en Atenas, prosigue Finley, el demos proporcionó nunca a la Asamblea oradores salidos de sus filas, ni siquiera durante la llamada “democracia radical”. Mientras que incluso en el mundo contemporáneo la mayoría de los ciudadanos confían en una minoría especializada para recabar información y formarse una opinión, la diferencia fundamental con el mundo antiguo es que en este último no existían los medios de comunicación públicos. Finley compara los códigos de leyes arcaicos a la Biblia, un documento venerado pero inaccesible al pueblo llano. Si los documentos fundamentales sólo son accesibles a una élite para su estudio y reflexión, el resto de la sociedad depende de la interpretación que haga esa élite acerca “de la ley, de la voluntad divina, de lo que es o no es correcto o de las reglas del comportamiento político”. Finley sostiene que esta era la situación en la antigüedad y que ello reforzó la aceptación de la élite y su pretensión de dominio. La diferencia entre Atenas y Roma, prosigue, no se encuentra tanto en el grado de alfabetización de la primera como en el hecho de que en Atenas la élite quedó dividida en un momento crucial y la parte dominante aceptó la democracia y se propuso como su líder, con el consentimiento del demos. Finley se pregunta qué se esperaba de los líderes, cuya legitimidad y autoridad no se discutía, y la respuesta tiene que ver con logros simbólicos como “el sentimiento de identificación con el grupo, el sentir que el orden, la seguridad, la libertad, incluso la vida misma, eran posibles por los acuerdos e instituciones imperantes” (pp. 43, 48-49).

No obstante, si bien no hay duda de que muchas ciudades griegas, y Atenas es buen ejemplo de ello, supieron mantener su lealtad política durante periodos

prolongados, otras sufrieron reiterados conflictos civiles. Pericles afirma, en su Oración Fúnebre, que es el temor el que disuade al que pretende vulnerar las leyes, pero el temor sólo explica la lealtad y no la obligación política. Los criterios que justifican ésta última en el caso ateniense no son muy conocidos; Finley cita dos fuentes en las que podemos encontrar su rastro: en el *Critón* de Platón, Sócrates renuncia a escapar de la cárcel y de una muerte segura por la obligación de respetar la ley y a las autoridades legítimas. Por ello, la desobediencia, incluso frente a una decisión injusta, es una equivocación moral. En segundo lugar, Eurípides incide en la misma idea de respeto a la ley como fundamento de la obligación política en *Las suplicantes*, donde leemos que “el poder que mantiene unidas a las ciudades es el noble respeto a las leyes” (pp. 176-178).

En este sentido, se ha sugerido que Atenas no fue una democracia sino una república, y ello por su empeño en mantener el imperio de la ley como eje de su sistema político. Las mismas fuentes señalan dos instituciones a través de las cuales los ciudadanos atenienses trataron de lograr este objetivo. Una era la compilación de sus leyes, desde el primer código general de Solón hasta la nueva codificación efectuada a finales del siglo V a.C. y expuesta en un lugar público. Otra era la separación del poder judicial del resto de órganos políticos (Sealey, 1987, pp. 146-147).

4.8 La crítica a la democracia

Los padres de la democracia ateniense consideran que no existe ninguna contradicción en la figura del *polites*: hombre y ciudadano tienen los mismos objetivos, y lo que aumenta la gloria de la polis acrecienta en la misma proporción el bienestar de sus habitantes. Sin embargo, a partir del siglo V muchos filósofos descreen de este ideal armónico y, de hecho, la crítica a la democracia corre paralela a la evolución de sus instituciones a lo largo de los siglos. En esencia, lo que los filósofos afirman es que la vida en la polis hace que el individuo se plantee su duplicidad como ciudadano y como persona, y que la progresiva democratización de la vida política acentúa esta división. Por tanto, lo deseable para los hombres no tiene por qué coincidir con los ideales de la democracia. Del diálogo entablado por los filósofos durante generaciones a propósito de este dilema nacerá la teoría política.

Platón, Aristóteles y Tucídides ponen en duda lo que en su época se plantea como un axioma, es decir, que el sistema político ateniense se ajusta automáticamente a los intereses del individuo. Por el contrario, plantean la necesidad de explorar la verdadera relación que existe entre ellos, y señalan que la capacidad de los hombres para llegar a conocer sus verdaderos intereses no es ni mucho menos óptima.

Aquí hay que señalar una distinción importante entre la filosofía antigua y la moderna. Mientras que la filosofía política o la ética contemporáneas son útiles para determinar, por ejemplo, por qué una forma particular de gobierno o un comportamiento concreto en la esfera pública son más o menos adecuados para la consecución de un fin dados unos criterios normativos, la filosofía antigua va más allá de este carácter instrumental. La filosofía es, para los pensadores clásicos, una forma de vida, una reflexión rigurosa, lógica y disciplinada sobre el mundo y sobre el lugar que ocupan en él los individuos (Cooper, 2012, cap. 1). De ahí que, al menos

de entre los autores estudiados en esta sección, Platón y Aristóteles sostengan que los hombres poseen la obligación de utilizar su capacidad de razonamiento para llegar a conclusiones sobre la vida que merece ser vivida, aunque ese camino no coincida con la dirección en que discurre la vida política de la comunidad de la que forman parte.

¿De qué forma puede ayudar la vida política a que los ciudadanos comprendan cuál es el camino de la vida buena y deseable? Platón y Aristóteles tratan de responder a esta cuestión sin atacar la esencia de la democracia, aunque sometiendo a duras críticas el sistema democrático en el que viven. El ordenamiento político, sostienen, debe reflejar los intereses reales de los ciudadanos, y la única forma de lograr esta armonía pasa por que la razón moldee tanto a los individuos como al sistema político del que son miembros. Para Platón, la influencia primordial es la que ejerce la polis sobre el alma humana; para Aristóteles, es el hombre el que ordena la polis. A pesar de sus críticas, los dos piensan que en la ciudad-Estado se dan las condiciones para el florecimiento de la vida buena, que surge de la participación en la vida pública. A diferencia de ambos, Tucídides reconoce el conflicto potencial que existe entre lo personal y lo cívico y entre las diversas interpretaciones del bien, y trata de superarlo mediante una teoría que valora la interacción de los individuos y su pluralidad, diversidad y autonomía (Farrar, 1995, p. 42; Sabine, 1990, p. 100). Por último, Jenofonte muestra su desprecio sarcástico hacia las instituciones democráticas y la participación del pueblo llano en el sistema político ateniense, defendiendo una solución oligárquica frente a los problemas que aquejan a la polis.

1. Platón

Cuando Platón escribe la *República*, entre el 380 y el 370 a.C., ya ha sido testigo del trágico resultado para Atenas de la guerra del Peloponeso y también del deterioro moral que culmina con la condena a muerte de Sócrates. Platón considera

que la polis en la que vive no favorece el desarrollo de los hombres ni promueve un orden político justo, sino más bien al revés, puesto que la interacción política no trae el orden ni el bienestar personal, al contrario de lo que consagran los ideales democráticos atenienses; tampoco cree que los hombres corrientes puedan determinar en qué consiste el bien. Una ciudad justa y ordenada no debe tener otro fin que el de asegurar que sus miembros puedan obrar por su propio bien. Los seres humanos no pueden vivir aislados y sólo alcanzarán su felicidad en una polis orientada hacia la justicia, y esto, a su vez, sólo puede darse cuando la razón domina las pasiones, tanto las personales como las políticas. La *República* describe una polis –distinta a la existente, en la que se supone todos pueden alcanzar la excelencia cívica– en la que las capacidades de cada uno se integran en un orden político que las jerarquiza y las aprovecha sin pretender transformarlas. Platón ironiza sobre el hecho de que la ciudad no otorgue el gobierno a los más cualificados mientras que los mismos ciudadanos no viajarían en un barco tripulado por un timonel inepto (Platón, 2002, pp. 357-358). La democracia es, en palabras de Platón, el sistema de gobierno de los pobres y los no preparados. Además, a la incompetencia generalizada que promueven las instituciones de la polis se suma una endémica lucha de facciones que anteponen sus beneficios particulares al bien de la comunidad. Este egoísmo partidista y esta falta de lealtad a los principios de la polis son causa de la inestabilidad de los gobiernos y de los conflictos civiles (Sabine, 1990, pp. 44-45). La inestabilidad y la *stasis*, a su vez, acaban produciendo la decadencia moral de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto, que aprende que cualquier comportamiento es aceptado y nada funciona, y la anarquía acaba por ocupar el lugar del orden social (Platón, 2002, p. 486). En última instancia, desacreditada toda propuesta que provenga de los demócratas, los ciudadanos se rinden ante sicofantes y corruptos hasta que aparece un salvador que promete acabar con el caos; la ciudadanía, tras haberle apoyado en masa para librarse del desorden, asistirá un tiempo después a su transformación en tirano, pero para entonces ya habrá perdido sus libertades (ibíd., pp. 493 y ss.). Para evitar

estos males y alcanzar la ciudad ideal, Platón propone que sean únicamente los filósofos –ejercitados en el uso de la razón y conocedores de los verdaderos intereses de los hombres– los que ejerzan el gobierno de la polis:

[...] A menos –proseguí– que los filósofos reinen en las ciudades o cuantos ahora se llaman reyes y dinastías practiquen noble y adecuadamente la filosofía [...] no hay, amigo Glaucón, tregua para los males de las ciudades, ni tampoco, según creo, para los del género humano (ibíd., p. 334).

Platón culmina los razonamientos desarrollados en la *República* con una reflexión en torno a la justicia. La ciudad ideal permite la realización de la justicia, una virtud pública y a la vez privada que unifica a los miembros de una sociedad cuando aquellos ocupan el lugar que les corresponde en ella según sus aptitudes y su preparación. Esta armonía es deseable tanto para cada individuo como para el conjunto de la sociedad, pues no hay nada mejor que cada uno cumpla los deberes y desarrolle las virtudes asociadas a la clase social –guardianes, soldados o trabajadores– a la que pertenece por naturaleza (Sabine, 1990, p. 51). La libertad política no depende de las (inter)acciones de los individuos, sino de que el sistema político tenga como eje a la razón, la única que permite descubrir el camino de la vida buena. Además, la ciudad que describe la política trasciende los ideales democráticos al integrar en ella no sólo a los varones libres, sino a todos sus miembros. En esto consiste la justicia política (Farrar, 1995, pp. 43-45). No obstante, hay que matizar la inclusión política de mujeres, niños y demás habitantes de la ciudad. A pesar de su defensa de la educación igualitaria para las mujeres y de su no-discriminación “laboral” en la ciudad ideal que describe en la *República* (Platón, 2002, p. 291), Platón no critica la situación de las mujeres –ni de los esclavos– en la Atenas de su tiempo, y lo mismo puede decirse de Aristóteles (Rowe, 1993, p. 121).

En la teoría platónica, así como en el pensamiento de la antigua Grecia, en general, la libertad que garantiza el Estado no equivale tanto a la libertad del individuo sino a la posibilidad de que éste pueda alcanzar el lugar que le reserva el destino. Este concepto de libertad difiere claramente de la perspectiva liberal contemporánea –ya la hemos visto–, que considera al Estado garante de la libertad de los individuos para elegir y actuar como deseen. El pluralismo de deseos e intereses implícito en esta concepción liberal de la libertad hubiera escandalizado a Platón, al oponerse a su defensa de una armonía esencial en la polis entre los intereses públicos y privados (Held, 1996, p. 32).

En el *Político*, Platón somete a revisión su propio argumento de que el filósofo es el único legitimado para gobernar porque sólo él conoce el bien. Ahora recela de que la inteligencia humana sea suficiente como para hacer realidad el gobierno del filósofo-rey y se conforma con lo menos malo, es decir, una comunidad política regida por el acatamiento del derecho y el respeto de los hombres a los usos y las costumbres. En este sentido, el Estado que describe la obra ocupa una segunda posición moral tras la ciudad ideal de la *República*. Renunciando al idealismo y aceptando un cierto grado de compromiso con la realidad, Platón ya no ataca a la democracia, sino que la admite como un mal menor si se aviene a acatar las leyes (Sabine, 1990, pp. 64-65; García Gual, 1995, p. 132).

En cierta manera, el *Político* encarna la transición desde el idealismo de la *República* al pesimismo que encontraremos en las *Leyes*. Platón se aviene aquí a elaborar una clasificación de los regímenes políticos –tiranía, reino, aristocracia, oligarquía y democracia–, profundizada en el libro tercero de las *Leyes*, que no consideró importante cuando sólo le preocupaba el Estado ideal (Platón, 1981, p. 58). En aquel Estado, por otra parte, no había necesidad de leyes porque bastaba con la sabiduría y la voluntad del filósofo-rey; desaparecida esta posibilidad, la estabilidad de la ciudad depende ahora de que el mando recaiga exclusivamente en aquel que domina la ciencia del gobierno y en la promulgación de leyes generales, aceptadas con renuencia por Platón:

[...] el ideal no consiste en que las leyes detenten el poder, sino el varón real dotado de inteligencia. ¿Sabes el motivo? [...] Una ley no podría nunca abarcar a un tiempo con exactitud lo ideal y lo más justo para todos [...] Entonces, ¿a cuento de qué es preciso dictar leyes, si la ley no es la norma más justa? [...] El legislador, que ha de dirigir a sus rebaños, en lo que a justicia concierne, así como a sus acuerdos mutuos, jamás dictando sus órdenes a todos en común será capaz de procurar a cada cual lo que le conviene. [...] Por el contrario seguirá, a mi entender, el bien de la mayoría y la mayor frecuencia de casos, y así, en bloque, terminará por establecer la ley para cada uno, ya sea dictándola en textos escritos, ya sin escribirlas, legislando simplemente según las tradiciones nacionales (ibíd., pp. 62 y ss.).

Para cuando redacta las *Leyes*, Platón ya duda abiertamente de que la razón pueda penetrar en los seres humanos hasta volverlos perfectamente virtuosos o de que la polis pueda ser gobernada siguiendo exclusivamente los dictados de la razón. Ahora opina que la irracionalidad puede abrirse camino hasta en el alma de los filósofos. El conservador pesimista en que se ha transformado Platón recorre el camino que separa el idealismo de la realidad para admitir que es necesario un cierto grado de participación social y un absoluto respeto a las leyes (Requejo, 1994, p. 66).

Sin embargo, las *Leyes* tiene en común con la *República* la insistencia en descartar la autonomía individual. Si entonces eran los filósofos-reyes los que la sofocaban, en estos momentos se trata de un conjunto pormenorizado de reglas jurídicas, diseñado por el filósofo-Platón. No obstante, ahora el peso del buen gobierno de la polis recae no tanto en los filósofos como en las leyes –que obligan a todos, incluidos los gobernantes–, cuyo cumplimiento es necesario para dotar de estabilidad a la polis. (Farrar, 1995, p. 45; García Gual, 1995, p. 133). A diferencia

del *Político* -nos encontramos ya a años luz de la *República*– las buenas cualidades del gobernante no garantizan ahora un orden justo para la ciudad, y su autonomía, alabada anteriormente, puede llegar a ser peligrosa; en última instancia, la paz y la permanencia del Estado depende exclusivamente de que haya sido capaz de dotarse de una buena legislación y sepa mantenerla:

Si un hombre sólo, o una oligarquía o incluso una democracia, con el alma propensa a los placeres y a los deseos, [...] gobierna a una ciudad o a un individuo, y esa autoridad pisotea las leyes, ya no queda ningún medio de salvación (Platón, 1988, p. 184).

A pesar del énfasis puesto en su mejora moral, en la obra de Platón subyace una gran desconfianza hacia los individuos (Requejo, 1994, p. 64), un recelo que se refleja en las instituciones políticas que propone y que determina su apoyo crítico a la democracia. Platón reinterpreta el individualismo socrático hasta convertirlo en una loa a la sociedad cerrada y, por tanto, en una doctrina contraria a los valores de la democracia tal como los describe Pericles en la Oración Fúnebre: desestima todas aquellas instituciones que sirven para que los atenienses actúen como ciudadanos responsables de sus asuntos privados y de su vida colectiva y las sustituye por la dirección de la sociedad desde arriba, en la que todo el poder pertenece a los filósofos sabios. Se trata de un arreglo que consagra los antiguos valores tribales, precisamente aquello que intenta dejar atrás por primera vez en la historia la polis democrática. Platón no llegará tan lejos en sus críticas como para engrosar las filas de los oligarcas, pero ello se debe únicamente a la influencia que aún ejercían los valores característicos de la democracia de Pericles: “el individualismo, el igualitarismo, la fe en la razón y el amor a la libertad” (Popper, 2002, pp. 190, 193).

2. Aristóteles

Comparado con Platón, Aristóteles es un realista preocupado por describir las condiciones en que se puede dar un gobierno ideal, pero su idealismo parte ya de lo que el primero consideraba un Estado segundo en orden de bondad, es decir, aquél caracterizado por la sujeción de gobernantes y súbditos al imperio de la ley. Este gobierno constitucional o “democracia moderada” es ideal por cuanto es el mejor Estado *posible* y realizable en la práctica (Sabine, 1990, pp. 78, 92; Frank, 2007, p. 182).

En el libro cuarto de la *Política*, Aristóteles describe los diferentes tipos de regímenes políticos, concluyendo que existen dos tipos básicos, la democracia y la oligarquía, y que el resto son desviaciones de aquellos (concretamente, la aristocracia sería una especie de oligarquía y la república algo similar a la democracia). Sin embargo, no es cierto que la democracia se de

Simplemente donde tiene la autoridad la masa [...], ni oligarquía donde unos pocos ejercen el control del régimen [...], sino más bien hay que decir que una democracia existe cuando los libres ejercen la autoridad, y una oligarquía cuando los ricos, si además aquéllos son muchos y éstos pocos, ya que libres hay muchos pero ricos pocos (Aristóteles, 2003, pp. 163-164).

A su vez, cuando se habla de democracia hay que distinguir entre varios tipos; en primer lugar, la democracia se fundamenta en la igualdad, y ello quiere decir que ni los pobres cuentan con más poder que los ricos ni al contrario, y que libertad e igualdad pueden obtenerse con la participación igual de todos en el gobierno. Otra forma de democracia es aquella en la que el acceso a las magistraturas está reservado a los ciudadanos, pero gobierna la ley. Y aún otra es muy parecida a la anterior, pero en este caso gobierna la masa y no la ley. Esto último ocurre cuando los decretos predominan sobre las leyes y cuando los

demagogos pasan a ocupar el centro del sistema político. Para Aristóteles, los Estados en los que los ciudadanos gobiernan sin tener en cuenta la ley poseen un sistema político que no se distingue de la tiranía, con la salvedad de que aquí el tirano es colectivo. Allí donde la ley es soberana, la democracia encumbra a los mejores y evita la aparición de los demagogos; por el contrario, cuando el sistema desprecia la ley, los ciudadanos tratan despóticamente a los mejores, los decretos abundan y equivalen a edictos arbitrarios y los aduladores prosperan (ibíd., pp. 168-169). El gobierno de acuerdo a derecho vela por el interés general y no por el de una clase, facción o individuo; tiene lugar mediante regulaciones generales y evita en lo posible los decretos, fuente de arbitrariedad; y en él los súbditos obedecen voluntariamente, a diferencia del acatamiento por la fuerza a los deseos de un tirano (Sabine, 1990, p. 80).

Una de las principales críticas de Aristóteles a la democracia ateniense se dirige al desproporcionado poder acumulado por los ciudadanos pobres que, no teniendo intereses profesionales ni patrimoniales por los que velar y sí mucho tiempo libre para dedicar a la política, desplazan a la clase media y a los ricos de las magistraturas, pues estos últimos no pueden descuidar sus negocios para ocuparse lo suficiente de los asuntos públicos y “con frecuencia, no intervienen en la Asamblea ni en la administración de justicia. De aquí deriva que la gente pobre sea la que controla ese régimen, y no las leyes” (Aristóteles, 2003, p. 172). El problema se acrecienta con el pago a los ciudadanos por ocupar los diversos cargos o participar en la Asamblea y en los jurados. A la dificultad para que los ricos participen o la falta de incentivos para ello (siquiera negativos como las multas, según sugiere Aristóteles. Ibíd., p. 185), se une el que la participación política es la única fuente de ingresos para muchos, con lo que las instituciones de la polis se encuentran sesgadas hacia los intereses de los ciudadanos más pobres.

Otro problema fundamental de las democracias consiste en la mencionada aparición de los demagogos. El principal motivo por el que los sistemas democráticos degeneran tiene que ver con las confiscaciones y el ataque a los ricos

incitados por los demagogos, que obligan a aquellos a unirse, por miedo a las masas, y acaban por derrocar la democracia (ibíd., p. 209). Posteriormente, los escritores partidarios de una solución oligarca a los problemas de la polis ateniense considerarán que este fenómeno confiscatorio, lejos de circunscribirse a la influencia de los demagogos, es consustancial a la democracia.¹⁸

No obstante, autores contemporáneos como Sheldon Wolin niegan que la democracia ateniense (al menos durante el siglo IV a.C.) ahogara a los ricos con impuestos confiscatorios, expropiara sus bienes o, en general, despreciara sus propias leyes. Wolin defiende que ocurría más bien lo contrario, que el demos se impuso límites a sí mismo en cuanto a la utilización de su poder (1994, p. 37). Este punto de vista es coherente con la descripción anterior del funcionamiento de la economía ateniense y de las instituciones y normas que promovían el beneficio privado y la acumulación de riqueza.

La *politeia* que propone Aristóteles combina la democracia y la oligarquía, una mezcla caracterizada por la elección como método para ocupar los cargos pero con la garantía de que todos poseen un acceso igual a los mismos, sin restricciones a la participación derivadas de la renta personal (Musti, 2000, 286-287). Por supuesto, este igual derecho a la participación independiente de la renta sólo se dará entre los ciudadanos; para acceder a la ciudadanía sí existe una barrera económica, entre otros criterios.

Este sistema político se basa en la existencia de una gran clase media integrada por los ciudadanos que no son ni muy ricos ni muy pobres. Cuando en una polis existe este tipo de ciudadanos en número suficiente, el Estado puede contar con un apoyo popular para defenderse del peligro de las facciones oligárquicas y del desgobierno asociado al excesivo peso de las masas (Sabine, 1990, p. 93; Almond, 1998, p. 345). No obstante, en pocas ciudades griegas arraigó este “régimen intermedio” o mixto, dado que en una mayoría de casos “instauraron unos la

¹⁸ Véase el epígrafe sobre Jenofonte más adelante.

democracia y otros la oligarquía sin tener en cuenta el interés de las ciudades sino el suyo propio” (Aristóteles, 2003, p. 182). La creencia compartida durante toda la antigüedad clásica es que la corrupción de las formas políticas es inevitable y que generación y corrupción forman un proceso circular llamado *anacyclosis*. Aristóteles intenta escapar a este círculo recurrente proponiendo un gobierno mixto, que conjuraría la maldición y “proporcionaría estabilidad, libertad y justicia al Estado” (Rivero, 1998, p. 53).

Aristóteles llega a la conclusión de que la vida mejor tanto para el individuo como para la ciudad es la vida política, la vida de la participación activa en los asuntos de la polis. Ello implica que la participación política es capaz de satisfacer los deseos humanos de felicidad, y que el hombre no necesita buscar más allá de la política para sentirse realizado. En definitiva, el hombre es, por naturaleza, un animal político (Barlett, 2001, p. 170; Farrar, 1995, p. 30).

Este énfasis en la vida política activa se concreta, a su vez, en un concepto de ciudadanía que contesta a la pregunta de quién debe gobernar en la polis. La ciudad es, en primer lugar, una asociación de iguales que comparten una cierta idea de virtud. De todos aquellos que habitan en la ciudad, unos pueden hacer uso de esta virtud y otros no tanto, así que sólo los que sean capaces de llevar una vida virtuosa podrán ser considerados ciudadanos de pleno derecho. Los agricultores y los comerciantes llevan vidas despojadas de toda virtud moral, así que deberán ser excluidos de entre los ciudadanos (Barlett, 2001, p. 171). Además, para ejercer la virtud —es decir, para ser ciudadano—, también es necesario disfrutar de “holgura económica”, y ni los campesinos ni los obreros disponen de propiedades que la garanticen. Así, el derecho a poseer estas últimas debe recaer en soldados y en gobernantes, y los jornaleros, campesinos y comerciantes, pese a ser necesarios para el funcionamiento cotidiano de las ciudades, no deben ser contados entre los miembros de la ciudadanía (Aristóteles, 2003, pp. 281-283).

Aristóteles coincidía con Platón en resaltar la naturaleza ética del Estado. Los motivos por los que debe existir coinciden con unos concretos ideales morales: la supremacía de la ley, la libertad e igualdad de los ciudadanos, un gobierno de acuerdo con las leyes y el perfeccionamiento de los hombres en una sociedad civilizada. Tanto Platón como Aristóteles eran conscientes de que ninguna ciudad-Estado griega había logrado una concreción en la práctica de estos ideales, y su propósito reformista y pedagógico se cebaba en esta distancia entre sus repúblicas imaginadas y las sociedades que conocieron. Sin embargo, sus críticas nunca excluyeron la exaltación de la polis, puesto que ambos creyeron siempre que habitar en ella ofrecía las condiciones para llevar una vida buena y constituía el único camino civilizado para los hombres (Sabine, 1990, pp. 87, 100).

3. Tucídides

Pese a las numerosas coincidencias con los puntos de vista de Aristóteles – su diagnóstico respecto a las consecuencias de la guerra del Peloponeso para el sistema político ateniense es idéntico–, la obra del historiador Tucídides es aún más realista y empírica. Tucídides tratará de llevar a cabo un cálculo racional de los costes y los riesgos de ciertas decisiones políticas a la hora de optimizar los intereses de los ciudadanos, y su empirismo se ve acrecentado por su consciente lejanía de cualquier juicio ético sobre la justicia –es decir, de la especulación sobre la vida buena y deseable para los ciudadanos de la polis–. No obstante, valora positivamente todas aquellas ideas y proyectos políticos que sirvan para aumentar la cohesión social. Es un “racionalismo desprovisto de la necesidad de guías éticas pero que mantiene, sin embargo, su vinculación a la ciudad y sin postular, por tanto, un alejamiento del ámbito público” (Requejo, 1994, p. 62).

Tucídides redacta su *Historia de la guerra del Peloponeso* a modo de ejemplo para los políticos de su época. El extremo rigor con el que describe las relaciones de poder entre ciudades y facciones no está reñido con el sesgo ideológico que

caracteriza a sus alabanzas a la democracia de Pericles y a sus reservas a la posterior actuación de una ciudadanía liderada por Cleón y otros demagogos (García Gual, 1995, p. 101). Las críticas de Tucídides al sistema democrático ateniense derivan de la conducción de su política exterior, que conduce a desastres militares –y de graves consecuencias para la política interna– como el de la expedición a Sicilia (Tucídides, 1988, p. 202). Tucídides atribuye el agresivo imperialismo ateniense a la política democrática, que permite que ciudadanos y líderes se espoleen mutuamente en una temeraria escalada de decisiones políticas poco juiciosas. Estos líderes (demagogos) ya no son como Pericles, y no poseen su dignidad, su fe, su transparencia y su independencia en relación con las pasiones del demos, que sabía aplacar y reconducir como ningún otro líder democrático.

[...] él, influyente por su prestigio e inteligencia y respecto al dinero manifiestamente insobornable, contenía a la multitud, aunque le daba libertad, y no se dejaba guiar por ella más que la guiaba él, por el hecho de que no hablaba para agradar en un intento de adquirir influencia por medios indecorosos, sino porque podía, gracias a su reputación, oponerse incluso a sus pasiones (ibíd., p. 200).

En la concepción meritocrática de Tucídides, Pericles era el guía “mejor”, el gobernante prestigioso, contenido y cabal que sabe persuadir y que no teme ser impopular, y cuya independencia ejemplifica la elevada concepción que tiene de sus relaciones con los ciudadanos. Sin embargo, sus sucesores no poseen esa superioridad y únicamente se dedican a agradar a la masa en busca del liderazgo popular (Musti, 2000, pp. 197-201).

El juicio sobre el desempeño de Pericles enmarca la postura de Tucídides sobre la democracia. Este sistema político sólo es eficiente bajo el gobierno de Pericles, excepcionalmente dotado para dominarlo. Sin su integridad y su visión

política, la democracia sólo funciona cuando no es verdaderamente una democracia. Por tanto, lo que proporcionó grandeza a la polis democrática fue, en realidad, la existencia de un gran líder, una eventualidad difícil de repetir.¹⁹ En ausencia del líder, el sistema político ateniense revela sus defectos: una mera lucha por el poder, la demagogia de unos políticos incompetentes que engañan a unas masas ignorantes que, a su vez, los obligan a tomar decisiones insensatas (Raaflaub, 1990, p. 55; Ober, 1994, p. 167).

Por último, y a diferencia de Platón y de Aristóteles, que van a desechar la idea de que el individuo puede acceder a su propio bien a través de la política, Tucídides –que precede a ambos– describe de forma apreciativa la tensión que recorre la vida de la polis. El historiador conoce bien la interrelación que se establece entre las características básicas de los individuos y la naturaleza del mundo social y acepta que la polis no puede erradicar los aspectos más caóticos y viscerales de los hombres y que, de hecho, en ocasiones los agudiza. Tucídides admite que el caos supere al orden y que las pasiones se impongan a la razón para preservar la posibilidad que ofrece la polis de que los ciudadanos expresen y vean realizado todo su potencial. Es importante contraponer la figura del Tucídides historiador a la de los constructores de sistemas ideales que le sucederán. Según una autora, Tucídides considera decisiva la historia para el análisis de los intereses humanos y el poder porque sólo ella

Ofrece una perspectiva desde la que unos individuos reales, inscritos en el marco de una *poieis* reales, podían valorar la relación entre su propio bien y su comportamiento como ciudadanos y determinar cómo debían actuar

¹⁹ A pesar de haber reelegido a Pericles como general año tras año desde 445 a. C., los atenienses se volvieron en su contra cansados de las privaciones provocadas por la guerra contra Esparta, y no sólo le apartaron temporalmente del cargo sino que le impusieron también una multa. Ello demuestra que, en cualquier caso, las decisiones últimas correspondían a la Asamblea y no al líder de la polis (Starr, 1990, p. 29).

de acuerdo a esa valoración. Tucídides creía que la naturaleza humana y el bien del hombre sólo se pueden conocer históricamente. No existen verdades estáticas acerca de los hombres, sino sólo experiencia de ellos y comprensión de las situaciones particulares (Farrar, 1995, p. 48).

Tucídides afirma que los hombres están plenamente capacitados para juzgar sobre su propio bienestar en el contexto de un determinado contexto social, y que el dominio de uno mismo que maximiza ese bienestar puede mejorarse si se logra comprender la naturaleza de la razón humana, admitiendo, por supuesto, que ésta se ve influenciada por el azar y por las pasiones. Aquí es esencial contar con dirigentes que posean visión histórica y dotes de mando, porque son ellos los que “actúan como mediadores entre los ciudadanos y la entidad que constituyen colectivamente, posibilitando la unidad reflexiva” y, por tanto, la autonomía y el orden. Pericles poseía estos rasgos, pero no así sus sucesores, incapaces de mediar en los caprichos de los atenienses. Pericles actuó como catalizador para que una *colectividad* como la polis ateniense actuara como una *entidad* ejemplo de prudencia y grandeza (ibíd., pp. 49-51).

4. *Jenofonte*

Un pasaje de *Las suplicantes*, de Eurípides, resume los argumentos de los oligarcas en contra de la democracia. Para ellos, que un solo hombre esté al mando de un Estado evita los males asociados al gobierno de la “chusma”. En el sistema que defienden no hay lugar para los demagogos corruptos y egoístas que emplean sus artes retóricas para que sus intereses sean apoyados por la Asamblea y para inculpar injustamente a otros ante los tribunales. Las masas, por otra parte, carecen aquí de oportunidades para ejercer su descontrol y practicar el desgobierno, puesto que el mando está reservado a aquellos que poseen el ocio, formación y medios necesarios para la participación política (Raaflaub, 1990, p. 46).

Jenofonte encarna mejor que nadie este movimiento de oposición a la democracia, que cobra fuerza durante la guerra del Peloponeso. Invirtiendo la caracterización de Pericles, la democracia es, para Jenofonte, una idea negativa del gobierno, la forma de gobernar del populacho, el sistema político que da todo el poder a los pobres y hace batirse en retirada a los más preparados para ejercerlo. Jenofonte comienza su opúsculo rechazando el sistema político de los atenienses puesto que “al preferirlo, prefirieron que los plebeyos estuvieran mejor que las gentes de calidad” (Pseudo-Jenofonte, 1971, p. 1), y convierte la descripción de la vida en la polis en una caricatura que desprecia aquello que retrata. Además, las degeneradas costumbres populares provocan la ruina de los ricos. Así, “el pueblo no pide más que recibir dinero por cantar, correr, danzar o bogar en las naves, de manera que, lucrándose él, los ricos se empobrezcan. E igualmente en los tribunales no les interesa más lo justo que lo que a ellos les convenga” (ibíd., pp. 5-6). Esto equivale a decir que la democracia de los pobres acaba con la parte mejor de la ciudad, es decir, los ricos. Esta coincidencia entre los ricos y los “mejores” queda establecida mediante una serie de paralelismos –pobres frente a ricos, malvados frente a buenos o demos frente a nobles– presentes en las obras de los defensores de la oligarquía (Musti, 2000, p. 82). En claro contraste con la situación que impera en Atenas, Jenofonte presenta su argumento oligarca afirmando que

En un buen régimen verás, ante todo, que en él dictan las leyes las personas más capaces; en segundo lugar, que los mejores castigan a los peores, y los mejores son también quienes deliberan acerca de la ciudad y no permiten que las gentes ligeras de juicio deliberen en consejo ni hablen en público ni asistan a la Asamblea (Pseudo-Jenofonte, 1971, p. 4).

En su caracterización de la democracia, Jenofonte da la vuelta a la cuidada combinación de responsabilidad, valentía y hedonismo que Pericles describe como

el núcleo de la civilización ateniense. Así, lo que entonces era un disfrute del ocio compatible con la intervención política –formando parte ambas cosas de la vida en común–, se convierte en la narración de Jenofonte en vida disipada (el *vivir como a uno le parece* queda caracterizado de forma peyorativa) y apropiación de esos mismos elementos comunes por parte de una mayoría *que no lo merece*: “el pueblo también se construye para su uso privado muchas palestras, vestuarios y baños, y goza más de estas cosas el populacho que la gente selecta y acomodada” (ibíd., p. 11). Insistiendo en el tema del aprovechamiento personal, Jenofonte afirma que, dado que cualquiera puede ponerse en pie y hablar ante la ciudad, y dado que la democracia consagra el derecho al bienestar y a la felicidad, el resultado no puede ser más que una vida desordenada, una ventaja “privada” y un beneficio “individual”, lo que describe un panorama democrático justamente inverso al que traza Pericles en su exaltación de lo armónico, lo cooperativo y lo colectivo en la polis (Musti, 2000, pp. 83-84).

No hay transacción posible entre la democracia y el gobierno de los mejores – o los más ricos–. En última instancia, según esta visión oligárquica, la democracia no sólo es rechazable por la absoluta disipación en la vida pública que introducen la obsesión por el ocio, las fiestas y las celebraciones y la emulación parásita de las costumbres de los ricos, sino porque este clima conflictivo rompe la solidaridad de los ciudadanos de la polis y provoca que los ricos se alíen entre sí y que los pobres hagan lo mismo, y que estas alianzas superen los límites de la ciudad para extenderse en una especie de “internacional de los mejores contra los peores” (Pseudo-Jenofonte, 1971, p. 6; Musti, 2000, pp. 84-85). A pesar del lamento por la solidaridad civil arruinada por los demócratas, Jenofonte acabó abogando por una alianza entre las oligarquías de Atenas y de Esparta para acabar con la “irracionalidad” que suponía el régimen democrático de la primera (Requejo, 1994, pp. 58-59).

4.9 La caída de Atenas

La guerra del Peloponeso, que enfrentó a Atenas con Esparta desde el 431 al 404 a.C., y la ausencia de líderes tras la muerte de Pericles que pudieran mediar entre los deseos del demos y los de la oligarquía, se combinan para producir una transformación esencial en Atenas. En el cambio de siglo, el empobrecimiento es generalizado y la polarización social muy acusada, y ello tendrá como consecuencia la crisis de la democracia y su sustitución por regímenes oligárquicos en el 411 y en el 404 a.C. Previamente, la desastrosa expedición a Siracusa en el 413 a.C. marcará el declive de la hegemonía ateniense. En el año 405 a.C. se produce la derrota definitiva de Atenas frente al ejército espartano, que pasará a detentar el dominio militar en toda Grecia. En el 404 a.C. se instaura en la polis el gobierno oligárquico y altamente represivo de los Treinta Tiranos, pero en el 403 a.C., Trasíbulo restaura un sistema democrático que, sin llegar a alcanzar un prestigio definitivamente perdido, durará hasta la conquista de Atenas por los macedonios en el 338 a.C. (ibíd., pp. 57-59). Atenas era una ciudad-Estado demasiado pequeña para funcionar de forma autárquica –su economía dependía totalmente del comercio con sus colonias y con otras ciudades y Estados– y para gestionar sin cortapisas y sin alianzas –que forzosamente disminuían su independencia– su imperio y su política exterior (Sabine, 1990, pp. 102-103; Held, 1996, p. 34). Aquí estamos anticipando el que es, asimismo, un aspecto crucial para entender las dificultades a que se enfrentan los Estados contemporáneos a la hora de mantener una cierta idea de independencia política. En particular, estos factores ejercen una gran influencia sobre las instituciones contemporáneas de democracia directa en el sentido de suponer una grave limitación a la supuesta mayor soberanía que encarnan sus mecanismos de decisión política frente a los sistemas políticos basados exclusivamente en instituciones representativas. Atenas tampoco podía resistir a perpetuidad frente a la presión militar de Estados mayores y más autoritarios como Esparta, Macedonia y, por último, Roma. Tras la muerte de Alejandro en el 323 a.C.,

Atenas se verá envuelta en un conflicto civil generalizado, durante el cual las viejas instituciones aún pugnan por sobrevivir, aunque en el 261 a.C. la polis quedará incorporada definitivamente al sistema político romano (Finley, 1986, pp. 153-154).

La inclusión de Atenas en la órbita política de Roma y la paralela decadencia de sus instituciones democráticas revela lo imbricadas que estaban la política interna y la política exterior de las ciudades-Estado. En realidad –como veremos también en la época contemporánea– era difícil distinguir entre los asuntos internos y los externos,

Ya que los intereses de clase que eran oligárquicos o democráticos en política interna, eran similares de ciudad en ciudad y hacían continuamente causa común. Ningún aspecto importante del gobierno local podía menos de resolverse sin atender de un modo u otro a los lazos políticos y económicos existentes entre las ciudades (Sabine, 1990, p. 103).

Roma acabó con las instituciones propias de todos los territorios situados bajo su dominio y, por tanto, también con las atenienses. “Cuando un pueblo era sometido, no ingresaba en el estado romano, *in civitate*, sino en la dominación romana, *in imperio*”. Parecería lógico que estos pueblos mantuvieran entonces sus instituciones, formando un conjunto de ciudades diversas tras la metrópoli, pero no fue así. Por un lado estaban los súbditos, territorios que renunciaban a su gobierno municipal, a su religión y a sus sistema de derecho privado y que pasaban a ser gobernados por un prefecto enviado por Roma. Por otro, los aliados, que conservaban sus instituciones, seguían organizados en ciudades y mantenían una independencia formal. Ni súbditos ni aliados pudieron mantener intactas sus formas de gobierno. A pesar de encontrarse en una mejor situación, los aliados –o ciudades libres– se veían obligados a recibir órdenes de Roma, a obedecer a los procónsules y a pagar impuestos, y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la

provincia. Las instituciones sucumbieron por igual en ambos casos, sólo que los aliados pudieron mantener las formas externas de aquellas. Por otra parte, Roma no sustituyó con nada los regímenes municipales que destruyó, y “jamás redactó una constitución para los pueblos de su imperio, ni supo establecer reglas fijas para el gobierno”. (Fustel de Coulanges, 1971, pp. 480-483). Para ejercer la administración sobre los territorios que formaban su imperio, pero no su Estado,

Roma enviaba a uno de sus ciudadanos a un país, y hacía de éste la *provincia* de aquel hombre, es decir, su cargo, su propia misión, su negocio personal: tal es el sentido de la palabra *provincia* en la antigua lengua. Al mismo tiempo confería a este ciudadano el *imperium*: significaba esto que Roma se desentendía a favor de él, durante un tiempo determinado, de su soberanía sobre el país (ibíd.).

La forma que adoptó la conquista romana y el mandato omnipotente de sus gobernadores acabaron con las instituciones de la antigüedad: primero sus religiones, luego sus modos de gobierno y, por último, sus sistemas de derecho privado (ibíd., p. 485).

La democracia ateniense, como sistema sustentado en la libertad, la igualdad y la preeminencia de lo colectivo, sólo tiene sentido en el marco de la polis. Su caída arrastrará consigo tanto a las instituciones democráticas como a la teoría política que generó (Requejo, 1994, p. 70). Según algunos autores, el experimento griego va a servir de inspiración mil años después para los defensores de la democracia, pero en los siglos transcurridos entre una fecha y otra no ejerció ninguna influencia ni en la política ni en las instituciones europeas (Zakaria, 2003, p. 31; Held, 1996, p. 34; Lakoff, 1996, p. 25). Otros, en cambio, niegan incluso esta tardía influencia de la democracia griega en la política europea de la era moderna y prefieren defender la tesis de que, si bien la libertad, la igualdad, la separación de lo público y lo privado y

la protección de la persona constituyeron ideales que se gestaron en la antigua Grecia durante el tránsito de la tiranía a la oligarquía y de ahí a la democracia, y la Europa moderna también contempló el desarrollo de estos mismos valores debido al paso de la monarquía a la república y después a la democracia, ambos fenómenos ocurrieron de forma *independiente*, y el ejemplo ateniense no fue de mayor importancia para los teóricos liberales que en el siglo XIX desarrollaron el concepto de libertad política (Hansen, 1996, pp. 99-100, el énfasis es mío).

5 LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA ACTUALIDAD: SUIZA

5.1 La construcción de una nación a partir del *Bundesbrief*

El 1 de agosto de 1291, los representantes de tres repúblicas alpinas -Uri, Schwyz y Unterwalden-, se reúnen a orillas del Lago Lucerna para firmar un pacto permanente de asistencia mutua. Este *Bundesbrief* señala el nacimiento de la Confederación Helvética, que gradualmente iría transformándose en la Suiza moderna (Elazar, 2001, p. 39; Fossedal, 2002, p. 4). El acuerdo no establece una forma común de gobierno, ni funda una nueva república, ni siquiera menciona la posibilidad de que esto ocurra. Únicamente encarna la voluntad de tres comunidades políticas independientes, soberanas y en gran medida democráticas de colaborar en la defensa y la ayuda mutua. Este carácter laxo del pacto, respetuoso con la independencia de los firmantes, va a facilitar la formación de una comunidad política de mayor tamaño, ya que los cantones que lo suscribieron con posterioridad no iban a integrarse en un Estado sino en una alianza de repúblicas soberanas (Fossedal, 2002, p. 16; Church, 2004, p. 15). Por otra parte, esta flexibilidad convenía a unas comunidades alpinas formadas por asentamientos de pequeño tamaño en valles, montañas y a orillas de ríos y lagos, dispersas pero vinculadas por unas relaciones comerciales cada vez más más intensas. Al mismo tiempo, que la mayoría de estas comunidades estuviera situada en las montañas hacía casi imposible su conquista con la tecnología militar de la Edad Media. Ésta fue la razón de que la liga que formaron sobreviviera (Steinberg, 1980, pp. 12, 14-15; Fossedal, 2002, pp. 12-13).

A la confederación inicial pronto se unió el cantón de Zurich, y posteriormente Lucerna. En 1393 ya contaba con ocho cantones -Uri, Schwyz, Unterwalten, Lucerna, Zurich, Glarus, Zug y Berna (Fossedal, 2002, p. 21). Hacia el s. XV Suiza comenzó a alcanzar el poder y la extensión de una potencia europea, tanto en su

dimensión militar como comercial (Steinberg, 1980, p. 17). Sin embargo, los conflictos sociales y las guerras civiles por motivos políticos y religiosos impedirán que se incorporen otros cantones a la confederación entre 1530 y 1789. St. Gallen, los Grisones, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Ginebra y otros no lo harían hasta el periodo 1803-1814. Neuchatel no se incorporó plenamente a la confederación hasta 1857 (Rohr, 1987, p. 182; Church, 2004, p. 12).

En 1798 Francia invade Suiza e impone una “República Helvética” unitaria que choca con una realidad política en la que los cantones -y no el centro- habían ocupado tradicionalmente el lugar principal (Church, 2004, pp.16-17). Tras la derrota del Imperio napoleónico y el fin de la ocupación, el sistema político vuelve a configurarse en torno al poder descentralizado de cada territorio y cada cantón. En 1813 la Dieta o Asamblea Federal redacta la nueva constitución, que entra en vigor en 1815. Este nuevo pacto federal, si bien sienta las bases para el establecimiento definitivo de la confederación al acabar con la multitud de privilegios, derechos feudales, acuerdos con aliados cantonales y territorios subordinados existentes hasta la fecha, es todavía un pacto confederal, “promulgado en nombre de los veintidós cantones ‘soberanos’ de Suiza” (Lister, 2001, pp. 104-105). El sistema político suizo no va a impedir que la Confederación esté a salvo del riesgo de invasión por parte de las potencias europeas que la rodean, y tampoco va a facilitar la elaboración de la legislación común que necesita un país europeo en el siglo XIX. En el apéndice a la edición francesa de su *Democracia en América*, Alexis de Tocqueville critica el diseño institucional a que da lugar el acuerdo confederal de 1815 por incoherente, disfuncional e impropio de un Estado moderno,

No dudaría en afirmar que, a mi juicio, la constitución federal de Suiza es la más imperfecta de todas las constituciones de este tipo habidas hasta la fecha. Leyéndola, uno pensaría que ha vuelto a la Edad Media [...] Se afirma a menudo, y no sin razón, que el pacto ha limitado los derechos de la

Confederación, que ha puesto fuera del alcance de la acción del gobierno que la representa ciertos objetos de naturaleza esencialmente nacional, que obviamente debieran volver a situarse entre las competencias de la Dieta: por ejemplo, la administración de correos, la reglamentación de pesos y medidas, la emisión de moneda... Y atribuimos la debilidad del poder federal al pequeño número de atribuciones que le han sido confiadas. [...] los miembros de la Dieta no solamente actúan en nombre de los distintos cantones a que representan, sino que no suelen tomar ninguna decisión que no haya estado prevista o no haya sido aprobada por aquellos. Casi nada se deja a su libre albedrío; todos ellos se sienten restringidos por un mandato imperativo que les ha sido impuesto con anterioridad, de tal forma que la Dieta no es más que una Asamblea deliberante donde, a decir verdad, nadie tiene el menor interés en deliberar [...] La Dieta es un gobierno que no quiere nada por sí mismo y que se limita a hacer lo que quieren, por su cuenta, otros veintidós gobiernos” (Tocqueville, 2009, ap.)

A medida en que transcurren las décadas de 1830 y 1840, el sistema político suizo se ve sometido a crecientes presiones. La principal es el auge del movimiento liberal en Europa y también en Suiza, que implicaba demandas de mayor igualdad y participación ciudadana, y para hacerlas realidad defendía que el gobierno central asumiera mayores competencias. Este movimiento reformista, que comienza en los cantones, pronto se traslada al nivel federal. En la Dieta los miembros más liberales tratarán de reformar la Constitución en un sentido centralista. Los intentos de consenso entre los cantones progresistas y los conservadores no tienen éxito, y el equilibrio de fuerzas confederal entre el campo liberal-radical y el conservador-católico se verá alterado regularmente por una sucesión de revoluciones y contra-revoluciones en los cantones, un problema agravado por los conflictos religiosos de finales de la década de 1840. En diciembre de 1845, sintiéndose amenazados por el radicalismo liberal, los cantones católicos firman un pacto de apoyo mutuo llamado

Sonderbund. La exigencia en 1847 de disolver el pacto por parte de una Dieta en la que los liberales acababan de lograr la mayoría, el intento de expulsión de los Jesuitas y la decisión de modificar la Constitución en un sentido centralista van a dar lugar a una breve guerra civil que acabará con la derrota de los cantones católicos. Los radicales inician entonces una reforma constitucional que culmina en la nueva Constitución de 1848 y convierte al sistema político confederal suizo en un Estado federal (Church y Dardanelli, 2003, pp. 8-9; Lister, 2001, p. 116).

La Constitución de 1848 representa un compromiso entre los liberales y los conservadores agrupados en el pacto de *Sonderbund*. Reconoce la “unidad del pueblo suizo”, pero al mismo tiempo señala como cuerpo constitutivo del Estado a los “pueblos de los veintidós cantones soberanos”. Aunque muchos ámbitos de gestión política van a seguir siendo competencia de los cantones, que además impondrán que para modificar la constitución sea necesario que una mayoría de ellos lo apruebe, la nueva ley fundamental edifica un nuevo marco institucional, dota de competencias al Estado para regular la economía y establece una ciudadanía suiza que otorga a los ciudadanos la posibilidad de ejercer sus derechos independientemente del cantón en que hayan nacido. El nuevo marco federal se articula alrededor de una Asamblea Federal bicameral, un gobierno formado por siete personas (el Consejo Federal) y un Tribunal Federal. Todas estas instituciones se inspiraron en parte en el sistema político estadounidense, y establecieron el modelo federal como el único posible para gestionar las diferencias políticas, religiosas y culturales existentes entre los territorios que componen el Estado suizo (Church y Dardanelli, 2003, pp. 9-11; Luthardt, 1991, p. 1; Ladner, 2010, p. 198). Por otra parte, no debemos olvidar que el país no existe como tal con anterioridad a 1848, y que sólo se puede hablar de una sociedad suiza en la medida en que surge del proceso de unificación nacional. En este sentido, son las instituciones (el federalismo y los llamados derechos ciudadanos, los referendos e iniciativas) las que conformarán la cultura política suiza y no al revés (Linder y Steffen, 2007, p. 16).

La revisión constitucional de 1874 no va a alterar sustancialmente el marco institucional de la federación (y tampoco la de 1999), pero introduce algunos elementos importantes que van a configurar el sistema de democracia directa suizo tal como se conoce en la actualidad. En primer lugar se establece un referendo constitucional a nivel federal que ya existía en los cantones. A cambio de aprobar la introducción del referendo, los conservadores obligaron a los radicales a aceptar la regla de la doble mayoría (votos y cantones) para la aprobación de las reformas sometidas al mismo (Santamaría, 1972, p. 759). En segundo lugar, se amplían las competencias y la independencia del Tribunal Federal. Por último, se introduce un referendo opcional para la legislación ordinaria al que 30.000 ciudadanos pueden solicitar se someta cualquier ley aprobada por la Asamblea Federal. En 1891 se añade a estas reformas la iniciativa legislativa (Church y Dardanelli, 2003, pp. 11-12).

En 1907 se adopta un único código civil en toda Suiza, y en 1937 un único código penal. En 1918 se introduce la representación proporcional a nivel federal. En el primer tercio del siglo XX y, sobre todo, en su segunda mitad, se empieza a construir el Estado de bienestar. Desde el primer tercio del siglo XIX, todas las reformas importantes de las instituciones suizas han apuntado en una dirección centralista. Sin embargo, los instrumentos de democracia directa que grupos conservadores han utilizado para intentar mantener inalterado el modelo han ralentizado significativamente esta tendencia centralizadora, y es por ello que el federalismo suizo permite un margen tan grande de maniobra a los cantones y los municipios. Por otra parte, es curioso que los grupos conservadores que han resistido la centralización y han tratado de preservar la independencia local y las competencias de los cantones no hayan cuestionado la legitimidad del sistema ni se hayan opuesto a la construcción nacional del Estado suizo (Church, 2004, p. 19; Church y Dardanelli, 2003, p. 12), quizá porque esta construcción se ha basado en mitos que son familiares a los cantones conservadores, los de acceso más difícil, cerrados a innovaciones foráneas y celosos de las tradiciones propias.

El mito sobre el que se ha edificado la Suiza moderna gira en torno a la imagen de un pueblo ancestral, independiente y de arraigado sentimiento igualitario, disperso por las montañas y los valles de los Alpes, y formado por individuos trabajadores, honestos y dispuestos a defender su forma de vida y las instituciones democráticas mediante las que se auto-gobiernan (Kaufmann y Zimmer, 1998, p. 490). Sin embargo, muchos historiadores y politólogos han puesto en cuestión esta visión del pasado y la influencia que las tradiciones alpinas han podido ejercer en las actuales instituciones políticas del país. La imagen de unos ciudadanos medievales conjurados para defender sus libertades y la independencia política de sus comunidades debe contraponerse al hecho probable de que tanto la soberanía como la libertad no fueran conceptos homologables por completo a los que utilizamos en la actualidad (Steinberg, 1980, p. 14). Por otra parte, si bien muchos de estos pueblos contaban ya en la Edad Media con formas de gobierno que permitían la participación popular, como las Asambleas o *landsgemeinde*, no es menos cierto que hasta la segunda mitad del siglo XIX estuvieron vigentes en una parte importante del territorio suizo diversas formas de feudalismo, oligarquía o subordinación política a potencias extranjeras (Sullivan, 2007). Asimismo, especialistas como Benjamin Barber ponen en cuestión que podamos establecer el origen de los actuales instrumentos de democracia directa en el pacto de los tres cantones originarios de 1291 (1988, p. 33). Más que a lo que representa este acuerdo de auxilio militar, los referendos e iniciativas empleados hoy en día en suiza deben su introducción al movimiento liberal europeo del siglo XIX y a las tradiciones de autogobierno presentes en el interior del país con las que interactuó para dar lugar al moderno sistema político suizo.

5.2 Economía y sociedad en Suiza

La población de Suiza era en 2010 de 7.870.100 personas. Al igual que otros países desarrollados, su estructura demográfica presenta una baja tasa de natalidad (1,54 en 2010) y un porcentaje de población mayor de 65 años similar al de la población inferior a 19 años (16,8 y 20,9 respectivamente en 2010). La tasa de inmigración ha sido tradicionalmente elevada, aproximadamente un 10 por mil neto anual en los últimos cinco años. En consecuencia, el 30,6 por cien de la población suiza es de origen extranjero. Un tercio de ellos (10,1) posee la nacionalidad suiza (9,1 naturalizados) y el resto (20,5) está formado por extranjeros de primera y segunda generación.²⁰ Por nacionalidad, los grupos más numerosos de residentes extranjeros provienen de Italia (289.125), Alemania (264.227), Portugal (213.153) y de los países y territorios que formaban parte de la antigua Yugoslavia (309.109).²¹

La situación legal de los extranjeros delimita la esfera de los derechos civiles a su alcance. Los residentes ilegales no poseen ningún derecho, su posición es extremadamente vulnerable y son susceptibles de expulsión inmediata en caso de ser descubiertos. Los trabajadores que cruzan la frontera diariamente desde otros países para trabajar en Suiza sólo pueden hacerlo en determinados sectores y zonas, y no pueden fijar su domicilio en Suiza. Estos trabajadores no figuran en las estadísticas suizas de población. Por último, excepto en algunos cantones, los residentes permanentes no disfrutan de todos los derechos políticos, que sólo están reservados a los ciudadanos (Levy y Joye, 2007, p. 47).

En el año 2000, aproximadamente un 35 por cien de los residentes suizos era protestante y un 42 por cien católico. En 1980 estos porcentajes eran el 45 y el 48

²⁰ Swiss Federal Administration, Swiss Statistics: Population (datos para 2010), disponible en <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/01.html>

²¹ Federal Office for Migration, Foreign populations statistics (datos para 2010), disponible en http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/en/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/auslaenderstatistik.html

por cien respectivamente. En consonancia con la composición reciente de los flujos migratorios, los grupos que más han aumentado entre 1980 y 2000 han sido los ortodoxos (de un 0,58 a un 1,8 por cien), los musulmanes (de un 0,89 a un 4,26 por cien) y los no adscritos a ninguna religión en particular (de un 1,08 a un 4,33 por cien).²²

Suiza posee cuatro comunidades lingüísticas oficiales, la alemana (con un 63,7 por cien de hablantes entre la población residente en 2000), la francesa (un 19,5 por cien), la italiana (un 6,6 por cien) y la romanche (un 0,5 por cien). En los últimos años, el número de residentes que tiene como idioma nativo el inglés, el serbo-croata, el turco o el albanés ha superado al de estas dos últimas comunidades (Church, 2004, p. 28).²³

En suiza también existe una cierta división social de tipo centro-periferia. Aunque no hay una gran metrópolis central, la región que se extiende entre Berna, Basilea y Zurich se distingue del resto del país en términos de renta, crecimiento y estructura social (ibíd., p. 2).

Tradicionalmente, las divisiones social basadas en dimensiones lingüísticas, religiosas, económicas o de tipo centro-periferia no han sido muy conflictivas porque no se solapan. Los grupos lingüísticos son numerosos, muchos cantones son multilingües, otros monolingües contienen diversas comunidades religiosas, y otros en los que coinciden lengua y religión se encuentran en situaciones económicas y sociales muy diversas. A consecuencia de ello, los partidos no suelen estar organizados en torno a una religión o un idioma, porque tampoco el voto se ejerce en términos religiosos o lingüísticos (ibíd., pp. 29-30). La mayoría de los ciudadanos forma parte de grupos lingüísticos, culturales y religiosos mayoritarios y minoritarios. Por esta razón, más que a un intento potencialmente conflictivo de imponer sus

²² Swiss Federal Administration, Swiss Statistics: Religions (datos para 2000), disponible en <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/01/05/blank/key/religionen.html>

²³ Swiss Federal Administration, Swiss Statistics: Languages (datos para 2000), disponible en <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html>

puntos de vista, la diversidad fuerza a la multitud existente de partidos y grupos de interés a negociar permanentemente entre sí y con las diversas administraciones, y a forjar coaliciones para defender sus intereses (Fossedal, 2002, pp. 236-237). Esta ausencia de conflictos, en relación a su diversidad extrema, se ve favorecida por una historia de inclusión y tolerancia, una defensa tradicional de su diversidad frente a los intentos de homogeneización procedentes del exterior y una política educativa que en cada cantón que promueve el aprendizaje de las lenguas del resto, al tiempo que cada uno protege el idioma propio en su administración y su sistema educativo frente a la variación en el porcentaje de residentes que tienen como lengua propia ese idioma (ibíd., pp. 238-240).

La economía suiza es una de las más abiertas y globalizadas del mundo. Cuenta con importantes sectores económicos altamente desarrollados y orientados la exportación. Cuenta también con muchos centros urbanos pequeños y medios, que coexisten con economías de aglomeración alrededor de ciudades de mayor tamaño. Una gran parte de su industria está especializada en manufacturas de alto valor añadido, en cuya producción juega un importante papel una fuerza laboral cualificada, producto del extenso sistema de formación profesional, y la mayoría de las compañías son pequeñas o medias, pero coexisten con multinacionales de gran tamaño (Levy y Joye, 2007, p. 39).

Por otra parte, la política económica suiza se ve afectada por una institución, la democracia directa, como en ningún otro país del mundo.²⁴ Un estudio sobre el llamado referendo fiscal, mediante el cual los habitantes de cantones y comunas se pronuncian sobre las decisiones en materia de gasto público tomadas por gobiernos locales y regionales, concluyó que en los que se utiliza este instrumento de democracia directa, el gasto público es menor, los ingresos fiscales son más bajos,

²⁴ Como en muchos otros aspectos, es interesante la comparación del caso suizo con California, cuya Asamblea legislativa debe acomodar cada año los resultados de los múltiples referendos e iniciativas en materia de gastos e ingresos públicos que se celebran en el Estado, en muchos casos haciendo imposible que los legisladores puedan aprobar un presupuesto fiscal coherente.

la deuda pública es menor, así como la evasión fiscal, y su producción económica es mayor. Esto no hace más que reflejar las preferencias de los votantes frente a las de los políticos y administradores públicos, pero el resultado económico final no es tan positivo. Por una parte, Suiza disfruta de un producto interior bruto elevado y de un índice de desempleo relativamente bajo, pero su crecimiento económico ha sido uno de los más bajos de la OCDE durante las últimas dos décadas, y de ello se ha culpado, en parte, a las distorsiones en materia económica que introducen instrumentos de democracia directa como referendos e iniciativas (Feld, 2007, pp. 109, 117, 120).

La renta per capita suiza es un 50 por cien mayor que la media de los países miembros de la UE.²⁵ No obstante, en 1950 esta diferencia era del 80 por cien, dado que su estructura económica de postguerra estaba intacta, frente a la de una Europa Occidental que partía prácticamente de cero. A medida que se fue acrecentando la capacidad industrial en el continente, la diferencia fue menguando hasta llegar a un 14 por cien en 1998,²⁶ aunque se ha vuelto a ampliar en la última década como consecuencia de una extensión de la UE hacia Europa Oriental que ha disminuido su nivel medio de renta.

La mayoría de los trabajadores suizos (un 60 por cien) no está empleado en las grandes multinacionales, ni siquiera en la pequeña y mediana industria exportadora, sino en el sector servicios (construcción, comercio al por menor, hostelería, consultoría, atención sanitaria, etc.). Este sector está a salvo de la competencia no sólo internacional sino también doméstica, dada la elevada regulación cantonal, que dificulta en ocasiones hablar de un verdadero mercado interior en Suiza.²⁷ En comparación con la regulación existente en la mayoría de

²⁵ En Paridad de Poder de Compra (PPP), 100 y 144, respectivamente, en 2010. Eurostat, GDP per Capita, disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00114&language=en>

²⁶ The Economist, 1994a, p. 10.

²⁷ The Economist, 1994a, p. 11.

países europeos, la protección del trabajo en Suiza es muy baja. El despido tiene pocas trabas legales, y el seguro de desempleo es de corta duración y está sujeto a la búsqueda activa de trabajo por parte del beneficiario. Esto explica que la tasa de paro sea de las más bajas de Europa,²⁸ un 4,2 por cien en 2011, si bien esta cifra oculta algunas diferencias regionales significativas, ya que en la Suiza de lengua alemana es de un 3,5 mientras que en la de habla italiana o romance es de un 5,9 por cien.²⁹

En contraste con las cifras de renta y de empleo, Suiza es un país estratificado y poco igualitario. El Coeficiente de Gini, que mide el grado de desigualdad de ingresos en un grupo de población dado de tal forma que la distribución es más igualitaria cuanto más bajo es el índice, estaba situado en 2010 para Suiza alrededor del 30 por cien. En países europeos más igualitarios, como los escandinavos, el Coeficiente de Gini es aproximadamente del 24 por cien.³⁰ Si nos fijamos en indicadores de pobreza relativa, como el número de personas que dispone de un 40 por cien de los ingresos medios, la cifra era en 2010 de un 4,3 por cien para Suiza frente a un 3,7 y un 2,4 de países más igualitarios (Suecia y Finlandia, respectivamente).³¹

Las diferencias en los niveles educativos de los diversos estratos sociales son pronunciadas, al igual que los ingresos asociados a cada posición en la estructura laboral. Estas diferencias en renta y riqueza se han agrandado en los últimos años (Levy y Joye, 2007, p. 44).

²⁸ The Economist, 1994a, p. 13.

²⁹ Swiss Federal Administration, Swiss Statistics: Taux de chômage (datos para el tercer trimestre de 2011), disponible en <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/03/blank/data/02.html>.

³⁰ Eurostat, datos para 2010, disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi190&plugin=1>

³¹ Eurostat, datos para 2010, disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tessi126&language=en>

La movilidad social en Suiza es un fenómeno complejo. Aunque la movilidad nominal es elevada, muchos jóvenes acaban estancándose con el tiempo en un nivel social similar al de sus padres, porque iniciaron su recorrido laboral en un nivel más bajo que el de generaciones anteriores. En gran medida, su movilidad social no es más que lo que se ha dado en llamar “catch-up mobility” (ibíd., p. 46).

En términos internacionales, el Estado de bienestar suizo es poco ambicioso si tenemos en cuenta el nivel de desarrollo económico del país, cuyo gasto público está muy por debajo de la media de la OCDE (ibíd., p. 52). Como se ha señalado con anterioridad, la relativa modestia de las políticas sociales en Suiza suele justificarse por un cierto efecto restrictivo o de veto derivado de la utilización de los instrumentos de democracia directa (el votante medio prefiere un gasto público moderado) y por la estructura política federal de Suiza (tradicionalmente, las políticas sociales, educativas y sanitarias han sido competencia de los cantones y las comunas, y su centralización a nivel federal ha sido muy compleja). La limitada capacidad fiscal del gobierno federal ha impedido que pudiera financiar políticas de seguridad social a gran escala, lo cual ha dado entrada, junto a los programas cantonales y municipales, a organizaciones privadas que han complementado la iniciativa pública local (Linder y Vatter, 2001, pp. 106-107). A pesar de que el gobierno federal ha acabado jugando un papel decisivo en la legislación y la financiación de las grandes áreas de la política social del país (a excepción de las políticas de asistencia social, de subsidios familiares y de subsidio al desempleo, competencia exclusiva de los cantones), ello no ha tenido como consecuencia una homogeneización de las condiciones de vida a lo largo del país. Debido al mayor o menor activismo en materia social de los cantones y a sus diversos regímenes fiscales subsisten diferencias importantes entre ellos y entre municipios de un mismo cantón (Obinger, 2005, pp. 265-267). Así, no podemos afirmar, al menos en términos comparados, que una de las funciones principales del Estado suizo sea el mantenimiento del nivel de vida de los ciudadanos.

5.3 El sistema judicial y el ejército

Al igual que en otros Estados federados, el sistema judicial suizo no sólo es una rama más del Estado sino un verdadero actor político. Esencialmente, se trata de un sistema judicial federal en el que todos los cantones cuentan con capacidad legislativa y con sus propias estructuras y procesos jurídicos. No obstante, la legislación nacional está por encima de la legislación cantonal y la Corte Federal, que funciona como Tribunal Superior y es el único órgano confederal existente, puede tanto revisar las leyes cantonales como ejercer de tribunal de apelación en caso de que se considere que una decisión cantonal ha vulnerado una ley federal (Church, 2004, pp. 123, 125).

Así como la Corte puede decidir en casos de violación de leyes federales, leyes internacionales, leyes inter-cantones, vulneración de la independencia municipal u otros organismos públicos, y en caso de conflicto entre cantones o entre estos y el gobierno federal, su capacidad para revisar las leyes federales está bastante restringida, ya que puede criticarlas e interpretarlas pero aún así está obligada a aplicarlas. Esta limitación se apoya en la idea de que los ciudadanos son los que tienen la última palabra en materia de legislación, y la supervisión de las leyes federales por parte de la Corte Federal vulneraría el principio de soberanía popular. Así, se ha afirmado que la limitada capacidad de revisión constitucional de la Corte Federal no hace más que reflejar la supremacía en Suiza de los principios democráticos sobre los liberales (Rothmayr, 2001, pp. 78-80).

Sin embargo, la Corte Federal ha comenzado a ampliar su capacidad jurisprudencial a través del control de la consistencia de las leyes federales con la Convención Europea de Derechos Humanos. En caso de conflicto de una ley con la

norma europea, la Corte no se va a ver obligada a aplicar aquella,³² mientras que sí lo hará en el caso de que esté en juego un derecho fundamental garantizado por la Constitución Federal (ibíd., p. 79).

Asimismo, es interesante comprobar en qué medida la particular descentralización del sistema suizo determina el grado de activismo judicial por parte de la Corte Federal. Al tener Suiza un gobierno relativamente débil y una poderosa estructura federal, podría pensarse que ello debería llevar a un elevado grado de implicación de la Corte. Sin embargo, ocurre justo lo contrario. La fragmentación del poder político y la importancia del consenso y la negociación en todos los niveles del proceso político, unidos al papel que juegan en la democracia suiza referendos e iniciativas y a las mencionadas limitaciones jurisdiccionales de la Corte, hacen que los conflictos se resuelvan en los foros políticos tradicionales más que en los tribunales. Además, cuanto más concreta sea la normativa constitucional y menos abierta a interpretación, y cuanto más frecuentemente se reforme la Constitución, menos debemos esperar una intervención de la Corte Federal. Por último, el sistema de elección de los jueces de la Corte también conduce a una relativa estabilidad, dado que su composición refleja la correlación de fuerzas en el Parlamento Federal (ibíd., pp. 83-84).

En cuanto al ejército, al igual que se da en otros aspectos de la historia y la vida política de Suiza, existe un contraste entre la visión idealizada o superada y la realidad actual. Lo distintivo del ejército suizo en comparación con los cuerpos militares de otros países es su carácter de milicia popular. Es obligatorio que cada ciudadano suizo forme parte del ejército entre los veinte y los cuarenta y dos años (las mujeres tienen el derecho pero no la obligación), sin excepción debida a clase social, ocupación, origen geográfico o nivel de ingresos. Probablemente sea el ejército la única institución en que los ciudadanos suizos conviven e interactúan de

³² Por ejemplo, anuló la norma que vetaba la participación femenina en las Asambleas municipales (*Landsgemeinden*) del Canton de Appenzell Rodas Interiores alegando que tal restricción violaba los derechos humanos (Church, 2004, p. 126).

forma igualitaria y sin que jueguen papel alguno los rasgos sociales, culturales, lingüísticos y religiosos mencionados con anterioridad y que condicionan en gran medida su vida civil. La pertenencia al ejército implica un periodo inicial de entrenamiento de varios meses, y breves periodos adicionales cada año hasta la edad de licenciamiento. Durante estas jornadas anuales de formación, los ciudadanos continúan percibiendo su salario, una cantidad que posteriormente el Estado reembolsa a las empresas, aunque no en su totalidad. Los ciudadanos suizos también deben mantener consigo su uniforme y su armamento durante estos años. Hasta principios de la década de 2000, el ejército suizo podía movilizar en caso de necesidad una fuerza de 400.000 soldados en cuestión de días (Fossedal, 2002, pp. 206-207, 209).

Todo ello ha dado pie a una visión más o menos idealizada del papel que juega el ejército suizo como milicia formada por los propios ciudadanos en defensa de su libertad y sus instituciones. Barber considera que el ejército suizo es el único que encarna el ideal republicano del “ciudadano-soldado”, la obligación suprema en una democracia constitucional (1988, p. 37). Otros autores contrastan la aversión al servicio militar obligatorio de otras democracias con el potente instrumento de promoción de la unidad nacional que supone la movilización permanente de la ciudadanía suiza, a través de la cual “aristócratas y campesinos, jóvenes y viejos, ricos y pobres, alemanes, franceses e italianos, católicos y protestantes, burgueses y socialistas” confluyen en una única unidad nacional (Ionescu, 1988, p. 11).

Sin embargo, en los últimos años se han promovido sucesivas reformas que obligan a matizar un tanto esta visión ideal de ejército suizo como milicia de ciudadanos listos a defender la independencia del país en todo momento. El número de efectivos se ha reducido a la mitad, en un proceso de racionalización que aún no ha finalizado. El tiempo de servicio ya no se extiende hasta la cuarentena, sino aproximadamente hasta los 26 años en la mayor parte de los casos. Los empresarios ya no se muestran tan dispuestos a prescindir de sus empleados durante los periodos anuales de entrenamiento militar, ni a seguir contribuyendo a

su financiación. Todo esto hace que el número de soldados activos en cada momento se haya reducido mucho, y con ello, la oportunidades de interacción social durante el servicio militar.³³ Asimismo, el papel del ejército como garante de la seguridad nacional ha sido puesto en ocasiones en tela de juicio a raíz de la utilización de las tropas para mantener el orden interno con ocasión de protestas sociales, y algunos escándalos de espionaje dentro y fuera del país, junto al descubrimiento de una agenda política oculta por parte de mandos militares, han contribuido a disminuir el apoyo a la institución (Church, 2004, p. 129).

³³ The Economist, 1994a, p. 16.

5.4 El sistema político suizo

El sistema político suizo se basa en una extrema descentralización política y legislativa, en la solidaridad entre cantones, en las instituciones de democracia directa y en alcanzar el consenso a lo largo del proceso político. Aunque el estudio comparado de sociedades muy heterogéneas predice que el federalismo no suele garantizar la estabilidad en estos casos, en Suiza ha funcionado eficazmente a la hora de mantener unido al país y de permitir una pausada pero continua centralización legislativa. La forma suiza de gobierno es bastante *sui generis*. A los rasgos típicamente presidencialistas de la separación radical del poder ejecutivo y el legislativo se suman otras características propias de regímenes parlamentarios, como la elección del gobierno por parte de la Asamblea Federal. Ésta es formalmente la principal institución política del país, pero tanto el gobierno federal como la propia administración nacional y cantonal poseen un mayor poder político en la práctica. Los instrumentos de democracia directa también contribuyen a reducir su importancia política, ya que las leyes aprobadas en la cámara deben someterse posteriormente a consulta popular. La Asamblea Federal, al igual que las Asambleas cantonales y muchas cámaras municipales, funcionan de forma semi-profesional, con representantes que lo son en muchos casos a tiempo parcial. Éste es el resultado de la tradicional aversión de los suizos por la profesionalización de la política, considerada en parte un servicio a la comunidad. Por su parte, el gobierno o Consejo Federal posee claras atribuciones en materia política a nivel federal, pero no a nivel cantonal, donde priman las funciones legislativas, políticas y administrativas de los gobiernos cantonales. Los cantones poseen una posición extremadamente fuerte en sistema federal suizo. Los partidos políticos, por el contrario, juegan un papel menor, tanto en comparación al que tienen en las democracias representativas contemporáneas como en relación a los grupos de interés existentes en el país. Como veremos, la democracia directa también ejerce una fuerte influencia sobre la actividad del Consejo Federal, los gobiernos y

Asambleas cantonales y locales, los partidos políticos y, en general, sobre todos los componentes relevantes del sistema político. Por otro lado, la idea de neutralidad impregna las relaciones de Suiza con el exterior y también las de los distintos territorios del país entre sí, y es considerada una característica esencial de la política suiza que contribuye a salvaguardar sus instituciones y su forma de vida.

Aunque algunos cantones aún mantienen sus tradicionales Asambleas legislativas municipales, en las que el conjunto de los habitantes toma las decisiones a mano alzada, la democracia directa suiza es en la actualidad un sistema basado en los referendos y las iniciativas legislativas.

Cualquier enmienda a la constitución federal debe ser refrendada mediante una consulta. Para ser ratificada, necesita de una doble mayoría de votos individuales y cantones. Las leyes y decretos federales y los tratados internacionales también pueden someterse a referendo si lo solicitan 50.000 ciudadanos u ocho cantones. Los ciudadanos también pueden introducir propuestas legislativas a través de las iniciativas, tanto aquellas que implican una enmienda a la constitución como otras que implican cambios en la legislación ordinaria, aunque en este caso los procedimientos desincentivan la presentación de propuestas. Estos instrumentos de democracia directa existen también a nivel cantonal y municipal, además de otros referendos en materia fiscal y administrativa.

Referendos e iniciativas condicionan el funcionamiento del sistema político en su conjunto. Muchas iniciativas no llegan a ser votadas, sino que sus promotores las utilizan como moneda de cambio en negociaciones con el gobierno, retirándolas si alcanzan sus objetivos. También suponen el principal instrumento de control de la agenda política en manos de los ciudadanos, dado que condicionan el margen de maniobra de sus representantes y permiten la introducción de propuestas legislativas sin su concurso. Por otra parte, dota de un sesgo conservador al proceso político que se traduce en el mantenimiento del statu quo en ocasiones en

contra de las preferencias de la mayoría, y en lentitud e ineficiencia del sistema de decisiones.

Por último, la democracia suiza es consensual, esto es, la toma de decisiones no se apoya en el principio mayoritario, sino en la negociación y deliberación entre los actores implicados. La búsqueda de consenso es la reacción de las instituciones frente a una sociedad heterogénea y fragmentada que intenta evitar la inestabilidad política a través de la integración de los diversos intereses sociales.

5.4.1 Federalismo

Suele considerarse al federalismo, a la democracia directa y a la neutralidad del país como los rasgos fundamentales del sistema político suizo. El federalismo en Suiza consiste esencialmente en un sistema de cooperación basado en el principio de subsidiariedad, esto es, en dotar a las comunidades políticas locales de tanta autonomía como sea posible. A su vez, la cooperación entre las diversas unidades políticas y los distintos niveles de gobierno se apoya tanto en mecanismos formales (distribución de competencias entre la federación, los cantones y las comunas) como en negociaciones informales, en esencia acuerdos inter-cantones y consensuados, que pueden reunir a actores públicos y privados. Ambos procesos son igualmente importantes en el sistema político suizo.

El carácter cooperativo del federalismo suizo es la plasmación del principio de solidaridad intercantonal. A su vez, esto supone que la Federación y los cantones deben asegurar la igualdad de las condiciones de vida de los ciudadanos independientemente del cantón en el que tengan su residencia, lo que implica el establecimiento de mecanismos intercantones de redistribución fiscal. Los beneficiarios netos de estas transferencias son los cantones montañosos, que son los que cuentan con una mayor proporción de población rural y -habitualmente- una renta más baja. Estos cantones también disfrutaban de una desproporcionada representación política a nivel federal que, aunque no tiene un fundamento económico sino político, compensa no obstante su menor nivel relativo de desarrollo. Por otra parte, hay que señalar que este carácter cooperativo del federalismo suizo está sufriendo una cierta transformación debido a los efectos de un creciente proceso de competencia fiscal entre los cantones que está poniendo en cuestión el principio de solidaridad inter-cantonal (Linder y Steffen, 2007, p. 25).

El Estado que emerge de la Constitución de 1848 es una unidad política fuertemente descentralizada, fruto, como se ha apuntado, de un compromiso entre

una mayoría liberal que defendía la centralización y una minoría conservadora que deseaba mantener la independencia local. Desde entonces, el proceso de asunción de competencias por parte de la Federación a través de sucesivas reformas de la Constitución Federal (CF)³⁴ -dado que todas las competencias federales deben constar en la Constitución-, ha resultado complejo y lento, puesto que en muchas ocasiones las reformas propuestas fueron derrotadas al no obtener una mayoría favorable de votos o de cantones.³⁵ Aunque el proceso se aceleró durante el siglo XX, Suiza es un Estado federal considerablemente distinto a otros Estados federales contemporáneos. En primer lugar hay que señalar que aún subsiste una descentralización extrema, a pesar de las sucesivas reformas constitucionales centralizadoras, algo que se explica por las escasas competencias con que contaba la federación al inicio del proceso. En segundo lugar, cuando hablamos de centralización hay que aclarar que nos referimos básicamente a una centralización legislativa y no tanto política. La Asamblea Federal es la encargada de proponer y aprobar las leyes de ámbito nacional, pero su aplicación se deja a los cantones y a las comunas, entre otros factores porque las arraigadas identidades cantonales no han impedido la aparición de un sentimiento nacional suizo, pero han obstaculizado la asunción de competencias políticas por parte de la Federación. El principio de subsidiariedad que subyace a la independencia local y cantonal, y que se apoya también en un enfoque pragmático (resumido en la creencia de que “es más eficiente tomar las decisiones políticas cerca del lugar donde se produce el problema”), ha dificultado asimismo que las competencias federales se extiendan mucho más allá de la armonización legislativa de aspectos de la vida política y económica que requieran de una misma regulación para todo el país (Church y Dardanelli, 2003, pp. 12-14; Vatter, 2007, p. 199).

³⁴ En adelante se utilizará la abreviatura CF para hacer referencia a la Constitución Federal.

³⁵ En el epígrafe 4.4.3 se explica el procedimiento de doble mayoría para la aprobación de modificaciones constitucionales y tratados internacionales.

Suiza es una sociedad atravesada por numerosas divisiones sociales, económicas, culturales y religiosas. En casos como éste, numerosos estudios de política comparada recomiendan evitar un gobierno basado en el principio de la mayoría y optar en su lugar por el reparto del poder; el federalismo es uno de los elementos en que suele concretarse este reparto del poder. Sin embargo, otros autores dudan de que el federalismo pueda resolver los problemas asociados al multiculturalismo o a la protección de las minorías. Su argumentación se suele basar en que (a) el federalismo sólo protege a minorías separadas geográficamente que controlan una unidad sub-nacional, lo cual puede crear nuevos problemas con las minorías de esa unidad; (b) que la creación de unidades sub-nacionales para las minorías culturales puede llevar a la secesión de alguna de ellas y/o a que las mayorías discriminen a las minorías; y (c) que los sistemas federales en sociedades divididas que cuentan con pocas unidades sub-nacionales son intrínsecamente inestables (Linder y Vatter, 2001, pp. 109-110). El primer motivo es relevante para el caso suizo, porque muchas minorías han estado tradicionalmente desprotegidas por su sistema federal, como los extranjeros (un 20 por cien de los habitantes del país), los judíos o los gitanos. También porque el federalismo protege a los grupos lingüísticos únicamente en su cantón pero no en el resto (por ejemplo, la administración pública de un cantón francófono no está obligada a atender en alemán a un ciudadano que hable esa lengua). Sin embargo, Suiza no se ha visto afectada por los dos tipos de problemas restantes, cuando la evidencia comparada nos dice que eso es lo que debería haber ocurrido.

¿Qué otros factores institucionales explican que el federalismo no genere en Suiza los mismos problemas que ha generado en otras sociedades divididas? En primer lugar, en Suiza no existen muchas minorías culturales, ni éstas son de pequeño tamaño. En segundo lugar, en las unidades sub-nacionales suizas no coinciden las divisiones religiosas, culturales y económicas existentes. Muchos de los cantones son bilingües o multilingües, y todos cuentan con múltiples confesiones religiosas en proporciones variables. En tercer lugar, la fragmentación cultural en los

cantones no tiene una base geográfica ni social. Las minorías culturales no están separadas. El único caso en que varios cleavages coincidían geográficamente era la región de Jura -pobre, francófona y católica-, que se sentía discriminada frente a la mayoría protestante, rica y de habla alemana del cantón de Berna. Esta superposición excepcional de cleavages en una misma región provocó en 1978 el único caso de secesión en la federación, por el que Jura se convirtió en un cantón autónomo. Por último, esta fragmentación extrema, por la que la mayor parte de los ciudadanos va a ser siempre minoría allí donde habite respecto a alguno de los cleavages sociales, ha llevado a una cohabitación por la que tanto los ciudadanos como las élites políticas han tenido que familiarizarse con los roles asociados a las diversas posiciones mayoritarias o minoritarias en que se encuentran en sus relaciones sociales y políticas (ibíd., p. 110). Esta cohabitación tiene como consecuencia un constante proceso de negociación a todos los niveles (que es fruto también de las reacciones adaptativas del sistema a las instituciones la democracia directa). Como las coaliciones cambian según la cuestión a decidir, todos los actores deben conocer y aceptar las posturas del resto, y todo ello da lugar a un proceso de aprendizaje que favorece la estabilidad. Por tanto, podemos concluir que el federalismo puede aumentar la legitimidad y la estabilidad políticas en sociedades multiculturales si se dan unas condiciones institucionales específicas.

5.4.1.1 La Federación: Parlamento y Ejecutivo

La Constitución estipula que la Asamblea Federal representa la máxima autoridad del país, una autoridad limitada por los derechos de los ciudadanos y las competencias de los cantones (CF, Art. 148). La Asamblea Federal está compuesta por el Consejo Nacional (el equivalente a la cámara de representantes en otros Estados federales) y por el Consejo de Estados (la cámara de representación de los cantones o Senado). Junto al Consejo Federal (el ejecutivo federal suizo) y la Corte Federal (que reúne en una sola las funciones del tribunal supremo y la corte constitucional en otros Estados) constituye el órgano más importante del sistema político suizo.

El sistema de gobierno suizo es difícil de clasificar. Por una parte, el Consejo Federal es nombrado por el parlamento pero, una vez nombrado, no responde ante éste último, que no cuenta con la posibilidad de presentar una moción de censura contra el primero. Por otra parte, el gobierno no puede disolver el parlamento. Así, el sistema cuenta con elementos tanto presidencialistas (estricta separación de poderes entre ejecutivo y legislativo, imposibilidad del parlamento para relevar al gobierno o de éste para disolver las cámaras) como parlamentarios (gobierno no elegido por los votantes sino por el parlamento) y de “directorío”, puesto que el gobierno se ejerce de forma colegiada (Kriesi, 2001, pp. 59-60).

En comparación con las Asambleas parlamentarias de otros Estados, el parlamento suizo es una institución “débil”, dado que a la escasa capacidad de control del ejecutivo se añade el carácter no profesional de la función de representación parlamentaria y el efecto de los mecanismos de democracia directa. Los parlamentarios suizos lo son a tiempo parcial, y no reciben un salario por su trabajo, sino únicamente una compensación por los gastos que les supone. La estructura de servicios a disposición de los miembros de la Asamblea (asesores y colaboradores, servicios técnicos, financiación de los grupos parlamentarios) es

escasa. Esto introduce un elemento de desigualdad en el funcionamiento parlamentario, ya que algunos grupos y representantes cuentan con más recursos que otros para ejercer su labor en las cámaras, y hace del parlamento un órgano ineficiente en comparación con el gobierno y la administración, dada su falta de recursos y competencia técnica (ibíd., pp. 60-61). Un estudio comparado de los recursos disponibles para el funcionamiento de los parlamentos de los países de la OCDE ha demostrado que el presupuesto dedicado a asistir a los representantes de la Asamblea Federal suiza era el más bajo de los veinte casos estudiados (Lüthi, 2007, p. 126).

Existe otro motivo por el que el parlamento ocupa asimismo un lugar menor en el sistema político suizo en comparación con el que ocupan los parlamentos de otros Estados. Las opciones existentes en materia de democracia directa reducen el papel del parlamento en el proceso legislativo. Las consultas previas al inicio del proceso en la Asamblea están muy institucionalizadas y suelen incluir a todos los actores relevantes para un determinado proyecto de ley. Las negociaciones entre los diversos actores son complejas y al final de las mismas siempre existe la posibilidad de que alguno de ellos *amenace* con convocar un referendo sobre la futura ley si considera que no se han recogido satisfactoriamente sus postulados. Esto hace que el resultado del proceso pre-parlamentario refleje delicados compromisos que no suelen ser alterados durante su tramitación parlamentaria. Dicho de otro modo, la posibilidad de que alguno de los actores políticos o sociales convoque un referendo limita la libertad de acción de la Asamblea federal. Que en la práctica sean pocos los referendos convocados para revocar leyes emanadas del parlamento confirma la sofisticación de los equilibrios alcanzados antes de que el proyecto de ley sea discutido en la Asamblea. Por otra parte, el parlamento compensa en parte su menor importancia relativa con su independencia dentro del sistema político. Dado que el ejecutivo y el legislativo llevan existencias paralelas y que el gobierno no cae en caso de que no encuentre una mayoría parlamentaria para sus medidas, el parlamento puede votar en contra de las recomendaciones del ejecutivo. Tanto la

diversidad interna de los partidos como la propia heterogeneidad del gobierno de coalición contribuyen a que esta posibilidad de veto parlamentario a las decisiones del ejecutivo esté siempre presente, introduciendo un elemento de incertidumbre - uno más- en el sistema político (Kriesi, 2001, pp. 61-62).

A las limitadas atribuciones de la Asamblea federal mencionadas más arriba hay que añadir que no tiene mucho que decir en materia de políticas públicas, dado que las competencias sobre muchas de ellas recaen sobre cantones y comunas, como se verá en la siguiente sección. Este principio federal de subsidiariedad en materia de políticas públicas cuenta con un nivel tan elevado de protección (cada nueva atribución de poderes a la federación en detrimento de los cantones requiere de una modificación constitucional cuya aprobación está sujeta a la exigencia de una doble mayoría) que se hace muy difícil para la Asamblea asumir nuevas prerrogativas políticas.

La Constitución otorga a los dos componentes de la Asamblea Federal -el Consejo Nacional y el Consejo de Estados- un poder idéntico. Cada cantón está representado en el Consejo de Estados por dos miembros, independientemente del tamaño de su población. Ello, unido al hecho de que las atribuciones de ambas cámaras sean iguales, confirma que el principio federalista es tan importante en el sistema político suizo como el principio democrático (Lüthi, 2007, p. 123).³⁶

No sólo las cámaras poseen los mismos ámbitos de responsabilidad, sino también idénticos procedimientos y una ausencia de exclusividad sobre la tramitación de cuestiones políticas. Un acuerdo de los presidentes de ambas cámaras determina cuál de las dos va a abordar en primer lugar una determinada cuestión. Al final del proceso legislativo, cada decisión parlamentaria requiere del consenso de las dos cámaras (ibíd., pp. 124-125). El Consejo de Estados también

³⁶ El análisis del funcionamiento en la práctica de la democracia directa revela que el principio federalista es en realidad el que predomina. Véase el epígrafe 5.4.4.3 más adelante.

es considerado como una “segunda cámara de reflexión” al estilo del Senado en cualquier otro sistema federal (Linder y Vatter, 2001, p. 102).

La principales tareas del parlamento son las responsabilidades legislativas, la representación de los votantes, el control del gobierno y de la administración, la toma de decisiones respecto al presupuesto federal, la elección de los miembros de determinados órganos del Estado y, además de estas funciones primarias, una creciente implicación en la dirección de la política exterior (Lüthi, 2007, p. 127).

Lejos de conducir a un bloqueo permanente, la existencia de dos cámaras con atribuciones simétricas suele promover una mejora de la calidad de las decisiones parlamentarias a través de la negociación y el consenso. Por otra parte, el Consejo de Estados ha ido perdiendo su función original de representación primordial de los intereses de los cantones: el estudio de las propuestas parlamentarias relevantes para los cantones aprobadas en cada cámara revela que ambas tienen en cuenta por igual los intereses cantonales. No obstante, los representantes de los cantones en el Consejo de Estados suelen alegar que ellos están más en contacto con los gobiernos cantonales y que consideran los intereses de sus respectivos cantones como más importantes que los de sus propios partidos o los grupos de interés a los que están vinculados (ibíd., p. 129).

Algunos autores han comparado al Consejo Federal -el gobierno suizo-, más que con el poder ejecutivo de otros sistemas políticos, con un senado o Cámara de los Lores (Fossedal, 2002, p. 53). Lo cierto es que el gabinete es tremendamente heterogéneo, e incluye a representantes de cuatro partidos nacionales que cubren gran parte del espectro ideológico. La proporcionalidad y el respeto a la diversidad del país son los dos rasgos principales de su composición. El Art. 175 de la Constitución prohíbe que más de un miembro del Consejo provenga del mismo cantón. Además, reglas no escritas establecen que al menos dos miembros deben pertenecer a cantones de habla no alemana y -desde la introducción del sufragio femenino a nivel federal en 1971- que debe haber varias mujeres en el gobierno.

Dada la complejidad de estos criterios, no es de extrañar que la edad media de los consejeros federales alcance los 50-55 años al iniciar su mandato (Klöti, 2001, pp. 23-24). Como se verá más en detalle al tratar el carácter consensual del sistema político, el ejecutivo suizo es un órgano colegiado que opera por consenso.

Las principales responsabilidades del Consejo Federal consisten en la definición de los objetivos generales de la política gubernamental y de los medios para alcanzarlos, la planificación y la coordinación de las actividades del Estado, la propuesta de leyes y decretos federales, la gestión de la política exterior, la firma y ratificación de acuerdos -que deben ser refrendados posteriormente por el parlamento-, la gestión de la seguridad interna y externa del país, la cooperación con los cantones y la aplicación de las leyes federales (Ibid, p. 20).

Los miembros del gobierno son elegidos por la Asamblea federal para un periodo de cuatro años. Como no existe la moción de censura, la Asamblea no puede hacer caer al gobierno una vez lo ha elegido. Por otra parte, la reelección de los consejeros federales al término de su mandato es habitual, por lo que su presencia en el gobierno suele ser prolongada (unos nueve años de media).

Aunque la constitución establece que la Asamblea Federal es la autoridad suprema de la federación, el Consejo cuenta en la práctica con un conjunto de poderes más extenso que el de la Asamblea. No obstante, su libertad de acción está tan limitada como la del parlamento, y por los mismos motivos: el federalismo y la existencia de mecanismos de democracia directa. Por una parte, y de forma análoga al caso del parlamento mencionado anteriormente, necesita lograr el consenso de los actores y los cantones implicados en sus proyectos legislativos si quiere evitar el riesgo de que algún actor decepcionado decida promover la convocatoria de un referendo en contra de la futura ley. Posteriormente, para que sus medidas sean aprobadas por el parlamento, el gobierno ha de buscar una mayoría en las cámaras, que tampoco tiene garantizada automáticamente. Asimismo, la acción del Consejo en materia de políticas públicas está limitada por idénticas razones a las

mencionadas en el caso del parlamento: las competencias en los ámbitos más importantes -educación, sanidad, asistencia social, etcétera- están en manos de los cantones y las comunas, y la centralización, armonización y asunción de competencias por parte del Consejo, aunque existe, es lenta y compleja (ibíd., pp. 20-21).

Finalmente, una nota en relación con la mencionada función de control del ejecutivo por parte de la Asamblea Federal. Si en otros sistemas parlamentarios son los diputados de la oposición los que tienen interés en supervisar la actividad gubernamental, en el caso suizo las cosas no funcionan del mismo modo. Debido al sistema consensual vigente, los representantes parlamentarios no ejercen en la práctica el control del gobierno, sino que son unos comités específicos dentro de la Asamblea -GPK, por sus siglas en alemán- los que llevan a cabo esa tarea. Tanto el Consejo Federal como los Tribunales Federales están obligados a presentar una memoria anual de actividades. Tras su estudio, alguno de los comités puede hacer recomendaciones al Consejo como tal o a miembros concretos del ejecutivo. Por otra parte, los GPK realizan controles ordinarios de la actividad gubernamental de forma regular (Lüthi, 2007, p. 131).

5.4.1.2 Cantones y comunas

Según el Artículo 1 de la CF, la Confederación Suiza está compuesta por el pueblo suizo y 26 cantones. Seis de estos cantones son considerados “semi-cantones”, y por ello poseen únicamente la mitad de los votos que un cantón en los órganos federales competentes. Por lo demás, su estatus político es idéntico al del resto de cantones (Stauffer et al., 2005, p. 345). La constitución estipula que los cantones son soberanos en la medida en que tal soberanía no se vea limitada por el propio texto constitucional, y que ejercen todos aquellos derechos no transferidos a la Federación (CF, Art. 3). La Constitución limita este autogobierno cantonal -que es lo que significa aquí la palabra “soberanía”- al garantizar unos derechos fundamentales a todos los suizos independientemente del cantón en que habiten, al permitir que la Corte Federal revise las leyes cantonales, y al otorgar ciertas competencias legislativas y ejecutivas a la Federación. Estas competencias están mencionadas en la Constitución, que donde no hay lugar para la ambigüedad. Si una competencia no está mencionada en la Constitución, entonces pertenece al ámbito de los cantones (Stauffer et al., 2005, p. 345).³⁷

La Constitución establece que la Federación “asumirá las tareas que requieran de una regulación uniforme” (CF, Art. 42). Esto supone en la práctica la consagración del principio de subsidiariedad, por el que los cantones son los que deben ejercer la mayoría de las competencias y la Federación debe intervenir sólo cuando sea estrictamente necesario. Entre otros poderes, los cantones tienen capacidad para aprobar sus propias constituciones y definir su sistema político; otorgar competencias a las comunas (competencias que, una vez otorgadas, están

³⁷ Tras la invasión francesa de 1798, los cantones perdieron su condición de centralidad en el sistema político suizo, ya que Napoleón los transformó en meras unidades administrativas dentro de la nueva república unitaria. El experimento duró poco, puesto que los ocupantes franceses, tras constatar las caóticas consecuencias de sus cambios, les devolvieron su antiguo estatus, ahora en un marco federal (Stauffer et al., 2005, p. 344).

especialmente protegidas por la Corte Federal); diseñar y gestionar su sistema educativo; garantizar el orden público; promover y proteger la cultura; llevar a cabo todas las intervenciones en materia de infraestructuras; determinar su sistema impositivo y recaudar los impuestos; y aplicar la mayoría de las leyes federales (Stauffer et al., 2005, p. 346). No obstante, el hecho de que en lugar de la federación sean los cantones el elemento principal del sistema político suizo, unido al peso de los mecanismos de democracia directa en la toma de decisiones, tiene algunas consecuencias negativas, como la de dotar de un sesgo conservador al funcionamiento de las instituciones que tiende a mantener el statu quo en detrimento de la adaptación a los cambios de la sociedad contemporánea (Linder y Steffen, 2007, p. 26).³⁸

La posición central que ocupan los cantones también se ve favorecida por la práctica del consensualismo (que implica la consulta y la inclusión de todos los agentes implicados en negociaciones políticas que tienen lugar en todos los niveles de decisión), por el requisito de aprobación por doble mayoría (votos y cantones) en los referendos obligatorios, y por el hecho de que, a excepción del importante papel jugado por la Corte Federal, el sistema judicial suizo es básicamente cantonal (ibíd., p. 347 y ss.).

Los cantones están representados en el sistema político y ejercen su capacidad de decisión a través de diversas instituciones. Tradicionalmente, la más importante de ellas ha sido el Consejo de Estados, que posee los mismos poderes que el Consejo Nacional y, junto a éste, compone la Asamblea Federal bicameral (Church y Dardanelli, 2003, pp. 18). Sin embargo, los cantones ya no consideran que el Consejo de Estados sea la única institución en la que pueden defender sus intereses. Los procedimientos de toma de decisiones del sistema político -los procedimientos consensuales mencionados con anterioridad- permiten caminos complementarios o incluso más efectivos para ejercer su influencia política. Uno de

³⁸ Este aspecto favorecedor del statu quo se aborda más en detalle en el epígrafe 5.4.4.3.

ellos es el proceso pre-parlamentario de consultas, en el que están representados a través de la Conferencia de Ejecutivos Cantonales (Luthi, 2007, p. 136). Otras vías son las de la llamada *Oficina de integración* -un organismo que coordina con los cantones todo lo relativo a la integración europea-, las conferencias entre cantones y Federación, los organismos consultivos inter-cantonales, el proceso de aplicación de las leyes federales mencionado con anterioridad, o los acuerdos de cooperación inter-cantonal (Church y Dardanelli, 2003, pp. 19; Linder y Vatter, 2001, p. 105).

En los procesos formales de consulta, la influencia de cada cantón puede ser muy distinta. Ello se debe en gran parte a una asimetría de recursos. Mientras los cantones más grandes y desarrollados disponen de personal especializado en el análisis y la gestión de políticas públicas complejas, muchos de los cantones más pequeños se limitan a actuar de portavoces de los grupos de interés locales (Linder y Vatter, 2001, p. 103).

El Gran Consejo o parlamento cantonal está compuesto por entre 52 y 200 miembros, que son elegidos para un periodo de cuatro años (a excepción de algunos cantones en los que están vigentes periodos distintos) mediante una fórmula electoral proporcional (de nuevo, existen excepciones en algunos cantones). Su presidente es elegido por un año (excepto en el cantón de Nidwald, donde el periodo es de dos años). Los parlamentos cantonales eligen al presidente del gobierno cantonal y a los miembros del Tribunal Supremo del cantón (de nuevo, existen excepciones), aprueban las leyes cantonales, deciden sobre naturalizaciones y controlan al ejecutivo (Rohr, 1987, pp. 207-209).

Los gobiernos cantonales suelen denominarse “Consejo de Estado” o “Consejo Ejecutivo” y contar con entre cinco y nueve miembros designados, por lo general, mediante una fórmula electoral mayoritaria. Su Presidente puede ser elegido directamente por los votantes (por ejemplo, en Uri), nombrado por la Asamblea popular o *Landsgemeinde* allí donde existe, por el parlamento en doce de los cantones, o por el propio gobierno cantonal en otros ocho. En algunos cantones,

los miembros del gobierno pueden ser revocados a petición de un número de ciudadanos. Salvo en cantones muy pequeños, su posición es incompatible con toda actividad remunerada, y entre su funciones destacan la elaboración del presupuesto, la preparación de proyectos legislativos (sometidos posteriormente al parlamento), el control de las comunas, y las relaciones del cantón con otros cantones y con la federación (ibíd., pp. 209-210).

La importancia de los cantones en el sistema político suizo puede apreciarse también observando el porcentaje de financiación pública que corresponde a cada nivel de gobierno en un área de política pública dada. Así, mientras la Federación se encarga en exclusiva de las relaciones internacionales del país (datos para el año 2000), y financia en un 93 por cien los gastos de defensa nacional (frente a un 3 y un 4 por cien de cantones y comunas, respectivamente), el 68 por cien de los gastos en materia de justicia y mantenimiento del orden público es sufragado por los cantones, el 24 por cien por las comunas y sólo un 8 por cien por la federación. La financiación de las políticas sanitarias y educativas también corre a cuenta de cantones y comunas: 61 y 38 por cien, respectivamente, en el caso de la atención sanitaria, y únicamente un uno por cien para la federación, y 51 y 34 por cien de los gastos en educación, respectivamente, con la federación ocupándose del 15 por cien restante. Los municipios o comunas asumen una parte aún mayor de ciertas partidas como la protección del medioambiente, la promoción cultural o la administración general. Por ejemplo, las políticas medioambientales son financiadas en un 15 por cien por la federación y en un 21 por cien por los cantones, pero en un 64 por cien por los municipios. Asimismo, deportes, cultura y ocio dependen en un 15 por cien de la federación y en un 31 por cien de los cantones en lo que respecta a su financiación, mientras que las comunas se encargan de un 54 por cien de la misma (Vatter, 2005, p. 217). Éstas y otras partidas de los presupuestos públicos totalizaron en el año 2005 52.607 billones de francos suizos en el caso de la federación, 70.285 en el caso de los cantones y 45.079 en el caso de las comunas (Ladner, 2010, p. 207).

Estos datos ponen de manifiesto la considerable descentralización del sistema político suizo y plasman el mencionado principio de subsidiariedad. Como vemos, la descentralización y la protección de la independencia local se extienden también a las comunas. Con algunas variaciones según los cantones, cada municipio tiene libertad para diseñar su propio sistema político -con un ejecutivo de entre tres y treinta miembros, aunque el promedio se sitúa en seis- y para gestionar la seguridad y la salud pública, la enseñanza primaria, los transportes y los suministros esenciales. En la práctica, unos cantones ponen práctica un respeto absoluto a la independencia municipal (en general, los de habla alemana), mientras que otros poseen una tradición más centralista (los de habla francesa), ejerciendo un cierto control sobre la gestión de las comunas. Lo más importante es que éstas tienen autonomía para determinar su propia política impositiva y la fiscalidad que soportan los ingresos individuales y las propiedades, que equivale al 70 por cien de los impuestos que pagan los ciudadanos (Ladner, 2010, p. 202; Rohr, 1987, p. 205).

Por otra parte, las comunas juegan un papel esencial a la hora de conceder la ciudadanía suíza a aquellos que la solicitan. La concesión de la ciudadanía, en la medida en que tradicionalmente supone la aceptación de un nuevo miembro en la comunidad, es una cuestión municipal. En teoría, cada uno de los municipios pueden establecer sus propios reglamentos de acceso pero, en la práctica, los requisitos deben ajustarse a las leyes federales (Steinberg, 1980, p. 57).

5.4.2 Partidos, grupos de interés y movimientos sociales

Contrariamente a lo que muchos han tratado de establecer, el sistema suizo de partidos no tiene un origen parlamentario, ni surge como adaptación a los mecanismos de democracia directa. El factor determinante parece haber sido la extensión a la federación de las nuevas reglas del juego político que habían ido apareciendo en los cantones a lo largo del siglo XIX. Estas reglas obligaron a los partidos a adoptar cambios en su estructura interna, a clarificar sus posiciones ideológicas y a organizarse a largo plazo. El ritmo al que tuvo lugar esta transformación es distinto para cada partido, según sus estrategias e intereses, pero con frecuencia ciertos cambios observados se dan como reacción a los movimientos de otros partidos. Lo cierto es que la aparición de las mencionadas reglas de juego a nivel federal y los consiguientes cambios que provocan en unos partidos que tienen su base en los cantones promueven la creación de un nuevo escenario político nacional independiente del cantonal (Schorderet, 2008, p. 352).

En suiza los partidos protagonizan el cleavage más importante, el ideológico. Podría parecer que en un país como Suiza el eje izquierda-derecha es menos importante que las divisiones lingüísticas o religiosas, pero si uno observa los posicionamientos de los partidos frente a referendos e iniciativas, el llamado bloque de derechas suele adoptar una misma postura, al igual que hacen por su parte los socialdemócratas, los sindicatos y los verdes. El resto de los cleavages ha perdido importancia con el tiempo y, aunque se observa que la escisión lingüística entre los cantones de lengua alemana y el resto influyen en ciertas consultas (apertura internacional, protección del medioambiente),³⁹ ello no afecta a los partidos, que no

³⁹ Es interesante señalar que, frente a aquellos que establecen actitudes distintas de los votantes según la cuestión a referendar sea doméstica o perteneciente al ámbito de la política exterior, el análisis de los determinantes del voto muestra que en ambos casos las variables que influyen en la formación individual de estas actitudes son similares (Sciarini y Marquis, 2000, p. 165).

están organizados por criterios lingüísticos, como en Bélgica (Papadopoulos, 1997, pp. 163-164).

Es esencial tener en cuenta la descentralización y la influencia de la democracia directa -como en cualquier otro aspecto del sistema político suizo- a la hora de estudiar el sistema de partidos. Desde una perspectiva comparada destacan dos características del sistema suizo, el elevado número de partidos y su estabilidad. La estabilidad del sistema deriva de la búsqueda del consenso y de la democracia directa, que lleva a los principales partidos a jugar un papel en los diversos gobiernos de forma permanente (Ladner, 2001, p. 123). Un descenso en el porcentaje de voto a un partido que participa en el gobierno no se traduce automáticamente en su pase a la oposición sino más bien en un descenso del número de carteras que ocupa en favor de los partidos que hayan obtenido un mejor resultado. El elevado número de partidos, en cambio, se debe a los cleavages sociales, al sistema electoral proporcional, a la competencia entre los cantones y el gobierno federal y a la democracia directa. Los partidos no cuentan con potentes estructuras nacionales. Por las razones mencionadas, más bien son débiles a nivel estatal y fuertes a nivel local, dando lugar a sistemas cantonales y locales de partidos que pueden ser muy distintos entre sí y distintos también del sistema nacional de partidos. En realidad, más que del sistema suizo de partidos sería más adecuado hablar de los 26 sistemas cantonales, aunque es cierto que existe una tendencia de largo plazo a que el sistema nacional y los de los cantones converjan en el número de partidos (ibíd, pp. 124, 127). Junto a esta tendencia existe otra, el aumento de la volatilidad en el apoyo a los diversos partidos, que parece contradecir la imagen de estabilidad del sistema. Esta estabilidad también se ha visto afectada por otros factores. Por una parte, el sistema político sigue girando en torno a los cuatro partidos que tradicionalmente han contado con mayor apoyo electoral, el Partido Radical (FDP), el Partido Socialdemócrata (SPS), el Partido Cristianodemócrata (CVP) y el Partido Popular Suizo (SVP). Por otra parte, unas relaciones más laxas entre las organizaciones cantonales y nacionales de los

partidos, la transformación (o incluso desaparición) de los cleavages sociales tradicionales, la evolución de las bases sociales de los partidos⁴⁰ y la conversión del SVP (hasta hace poco, el partido con menor apoyo de los cuatro mayores) en la primera fuerza política del país, hace que podamos hablar de una fuerte reorganización del sistema político suizo, tanto a nivel federal como cantonal (ibíd, pp. 131, 141).

El Partido Popular Suizo aumentó su porcentaje de votos en las elecciones federales de 1999 en 15 puntos, sobrepasando al Partido Socialdemócrata como primera fuerza política. Nunca antes un partido había logrado un incremento como éste desde la introducción del sistema electoral proporcional en 1919 (Linder y Lutz, 2002, pp. 128, 131). Se trata de un partido que ha evolucionado desde posiciones agrarias y protestantes hasta un populismo conservador opuesto a la globalización y a la integración cultural (Lachat, 2008, pp. 131, 153). Su auge en los cantones en la década de 1990 ya presagiaba la aparición de un nuevo cleavage social, el que divide a los ciudadanos en función de su apoyo o su rechazo a la apertura del país al exterior, en particular a Europa. El SVP ha fundamentado su crecimiento en el fomento de esta división, que también es geográfica, porque los votantes más aperturistas se concentran en los cantones francófonos y los más aislacionistas en los cantones de habla alemana (Vatter, 2010, p. 210). Sin embargo, el partido también ha afianzado su posición en los cantones francófonos, consolidándose como una fuerza política de ámbito nacional (Stauffer et al., 2005, p. 350).

En los municipios se da un fenómeno que no se observa en la misma medida en los cantones, ni mucho menos en la federación. Los partidos políticos han ido perdiendo apoyo electoral en las dos últimas décadas en favor de candidatos independientes y de organizaciones ciudadanas locales. En la actualidad, un 30 por

⁴⁰ Por ejemplo, los socialdemócratas han perdido apoyo entre los votantes obreros en favor del SVP, pero lo han ganado entre los votantes urbanos de mayor nivel educativo; o bien un SVP que al acrecentar su liberalismo económico se ha vuelto más atractivo ahora para los antiguos votantes del Partido Radical (Ladner, 2001, p. 141).

cien de los miembros de los gobiernos locales no pertenece a ningún partido (Ladner, 2010, p. 207). En general, la derecha y el centro políticos son mayoritarios a nivel local, si bien en estas dos décadas los socialdemócratas se han convertido en el principal partido en las grandes ciudades (ibíd).

En Suiza, la política municipal (y, en cierto modo, también la cantonal) se apoya en la participación voluntaria de un gran número de ciudadanos. Esta tradición participativa se traduce en la dedicación política a tiempo parcial o de forma semi-profesional de todos los miembros de las Asambleas municipales y cantonales y de la Asamblea Federal, y de muchos miembros de los ejecutivos locales y cantonales, puesto que se espera de todos ellos que mantengan una profesión en paralelo a su cargo político. Los ciudadanos desempeñan varias funciones mediante su participación en diversas comisiones de los parlamentos o los ejecutivos locales y, en los municipios más pequeños, hasta un 80 por cien de los ciudadanos desempeña algún cargo público. Esta implicación ciudadana se debe al principio de subsidiariedad (y a su vez lo permite), que se encarna en unidades políticas de pequeño tamaño pero responsables de numerosas funciones. No obstante, el aumento del número de funciones a desempeñar y la dedicación que conllevan hace que resulte difícil reclutar a candidatos suficientemente cualificados (ibíd, p. 209).

Vale la pena considerar también la influencia de los mecanismos de democracia directa en el sistema de partidos. La mayor parte de los autores considera que la democracia directa debilita la posición de los partidos (Lane, 2001, p. 13). Dos factores apoyan esta tesis. Por un lado, los grupos de interés y los movimientos sociales juegan un papel mucho más importante que los partidos durante las campañas electorales; por otro, desde una perspectiva comparada, las elecciones legislativas ven disminuída su importancia ante la posibilidad de contrarrestar las decisiones políticas mediante una consulta popular. Sin embargo, y a pesar de los problemas metodológicos que conlleva estimar la influencia de la democracia directa en los partidos, no se puede demostrar empíricamente que su

posición sea más débil en los cantones en los que se hace un uso intensivo de los mecanismos de democracia directa. Aún observándose que la volatilidad y la fragmentación son mayores en estos últimos, también se puede afirmar que los partidos están en este caso más organizados, son más profesionales y recurren con mayor frecuencia a la utilización de esos mismos instrumentos de democracia directa (Ladner, 2001, p. 133; Ladner y Brändle, 1999, pp. 295-296).⁴¹

Si los partidos políticos suizos son relativamente débiles, los grupos de interés son, por el contrario, relativamente poderosos. En parte, esto se debe a que ejercen una influencia que en otros sistemas políticos correspondería a los partidos, porque la democracia directa y los factores mencionados anteriormente no permiten que estos últimos asuman la hegemonía política en Suiza. Además, los grupos de interés suelen estar más organizados y mucho mejor financiados que los partidos. Existen asociaciones importantes en todos los sectores, en particular en el empresarial, el laboral y el medioambiental. En todos ellos se organizan como grupos de presión y son interlocutores formales y permanentes de gobiernos y parlamentos en todos los niveles de gobierno. Además, en Suiza los partidos suelen contribuir relativamente poco a financiar sus propias campañas políticas, lo cual deja un espacio para la intervención de los grupos de interés en este ámbito. Por otro lado, los candidatos de los partidos suelen hacer pública su vinculación a determinados grupos de interés una vez elegidos, incluso por encima de las posiciones defendidas por sus propios partidos (Kobach, 1993, pp. 127-128).

La particular combinación de federalismo y democracia directa que caracteriza al sistema político suizo influye también en la posición que ocupan en él los movimientos sociales. De nuevo, desde una perspectiva comparada, los movimientos sociales suizos cuentan con instrumentos que no están al alcance de

⁴¹ Otros estudios comparados coinciden en que la existencia de instrumentos de democracia directa no debilita a los partidos políticos, y que estos suelen hacer uso de ella. En este sentido, véanse los trabajos de Susan Scarrow sobre la relación entre la democracia directa y los partidos políticos alemanes, 1997, 1999a y 1999b.

los movimientos de otros países. Aunque referendos e iniciativas amplían su campo de acción, también lo restringen (Papadopoulos, 1997, p. 144). En aquellos cantones en los que los requisitos para la convocatoria de referendos y la presentación de iniciativas son relativamente poco exigentes, tanto los gobiernos como la opinión pública suelen desaprobado posibles acciones alternativas más radicales, como protestas violentas o ejercicios de desobediencia civil. Si prestamos atención a los requisitos exigidos por los cantones -en forma de un número mínimo de firmas a presentar- para promover referendos e iniciativas, comprobamos que los movimientos sociales tienden a emplear instrumentos de democracia directa en mayor medida en los cantones de habla alemana -donde los requisitos son poco exigentes- que en los francófonos, donde los requisitos son más elevados y su recurso a las protestas y otras acciones violentas es mucho mayor (Kriesi y Wisler, 1996, pp. 23-24, 26).

5.4.3 Neutralidad y contexto exterior

La neutralidad respecto a los países que la rodean, que algunos calificarían de vocación de aislamiento, es una de las características que describen a Suiza. Por ejemplo, Benjamin Barber considera a la neutralidad suiza como uno de los tres principales factores -junto a la democracia directa y el federalismo- que han permitido el desarrollo de su particular sistema democrático (1988, p. 34).

A excepción de sus relaciones comerciales, Suiza siempre ha buscado estar al margen de los organismos políticos y las alianzas militares que se han establecido a su alrededor a lo largo de la historia. Esta neutralidad respecto a los acontecimientos que han tenido lugar en Europa tenía y sigue teniendo por objeto preservar las formas de vida y las instituciones tradicionales del país. Para gran parte de los suizos, ser neutrales equivale a mantener su independencia. A su vez, la defensa de la independencia como país es un reflejo de una idéntica vocación de independencia (de nuevo, “aislamiento” para algunos) de los cantones y comunas que conforman la federación. La neutralidad no es únicamente una variable de su política exterior, sino que forma parte de la naturaleza del país y de las comunidades políticas que lo integran. Al mismo tiempo, las instituciones que se desea preservar de posibles interferencias externas -federalismo, democracia directa- son precisamente las que permiten sostener una posición de neutralidad frente al exterior, puesto que permiten a una minoría de votantes y de cantones bloquear las reformas aperturistas que desean parte de las élites políticas y una mayoría de la población. En ausencia de tales instituciones, el excepcionalismo suizo, caracterizado por unas intensas relaciones comerciales combinadas con relaciones políticas selectivas, sería difícil de mantener.

Si bien la postura tradicional es la del aislamiento, a partir de la década de 1980 los diversos gobiernos federales comienzan a ver en la aproximación a las instituciones europeas una defensa más efectiva de los intereses suizos. La

coincidencia gobierno-ciudadanía respecto a las relaciones exteriores se va a resquebrajar a partir de entonces, dado que una parte de la población (dividida, a su vez, entre entusiastas y “dudosos”) va a seguir al gobierno y otra parte va a mantener su oposición a una mayor implicación del país en los asuntos externos. Si bien la parte favorable a la apertura es mayoritaria, los suizos que temen los riesgos -reales o imaginados- que tal apertura traería para el modo de vida suizo defienden su posición de forma más intensa y organizada (Church, 2003, p. 9).

Las razones para la oposición a una mayor vinculación de Suiza con Europa (y, en general, con el mundo) son variadas. Por un lado, existe la creencia de que Suiza es un país privilegiado que cuenta con 350 años de independencia y que desde la postguerra hasta la actualidad ha disfrutado de una prosperidad económica y una paz social que estarían en peligro si desaparecieran las instituciones que, según esta postura, han sido artífices de esta situación privilegiada. Para muchos, la armonización de la política económica con la de la Unión Europea cambiaría por completo los fundamentos del sistema suizo. La integración en la UE afectaría a la democracia directa porque la legislación comunitaria, de obligada trasposición para todos los Estados-miembro, no contempla que las leyes puedan ser derogadas por medio de referendos e iniciativas.⁴² Además, según este punto de vista, alteraría el equilibrio de poder entre federación, cantones y comunas al transferir la capacidad de decisión a Bruselas, como durante décadas el gobierno se ha encargado de recordar a los ciudadanos. Cualquier escenario de acercamiento a la UE pasa por un giro radical del gobierno, previo a la preparación de la opinión pública a medio plazo (Gstöhl, 2002, p. 541; Dupont y Sciarini, 2001, p. 228). Los peligros que acechan al tejido social son otra de las razones esgrimidas por los defensores de la neutralidad exterior. No sólo la vida cotidiana de las pequeñas comunidades, las pequeñas empresas familiares radicadas en ellas y el medioambiente se verían afectados por la Política Agrícola Común -ésta es una preocupación compartida por

⁴² The Economist, 1994b, p. 34.

los *aislacionistas* de izquierdas y derechas-, sino que existe la creencia de que el país perdería su capacidad de control de los flujos de inmigración, de que no se podría evitar su incremento, y de que ello afectaría negativamente tanto al mercado de trabajo como a la cohesión social, como recuerda con insistencia el aislacionismo de derechas congregado alrededor del Partido Popular Suizo (SVP).⁴³ El miedo de las pequeñas comunidades protestantes de habla alemana a que su poder se diluya en una unión de mayor tamaño es otro factor importante de oposición. Finalmente, y ésta es una postura también defendida esencialmente por el SVP, la UE en sí misma, como institución, constituye un problema, puesto que no sería más que una amalgama de países sin una historia común que tiende al autoritarismo -al imponer las decisiones desde el centro-, a la fractura y a las divisiones internas (Church, 2003, pp. 15-17, 30; Rohr, 1987, pp. 432-433).

Si estos son los principales motivos que esgrimen los que se oponen a una mayor integración europea, los mecanismos que les han permitido hacerlos valer para bloquearla frente a unas élites políticas y empresariales y a una mayoría de la población que está a favor de la misma son los precisamente aquellos que caracterizan al sistema político: la democracia directa y el federalismo. En Suiza, para toda modificación constitucional y para la adopción de ciertos tratados internacionales se exige la llamada *doble mayoría*, esto es, una mayoría de votos entre la población y una mayoría de cantones. Este procedimiento de doble mayoría otorga una capacidad de decisión a los pequeños cantones que no se corresponde con el número de sus habitantes, y es motivo de que en numerosas ocasiones un proyecto obtenga una mayoría favorable de votos entre la población pero no sea

⁴³ Tal como muestran los análisis de la negociación con la UE que culminó con la aceptación por parte de los ciudadanos suizos de los tratados que permiten la libre circulación de personas entre Suiza y la UE, la armonización de la política migratoria no debiera ser uno de los aspectos más difíciles de una posible integración de Suiza en la Unión (véase Fischer et al., 2002). En cualquier caso, este tipo de análisis debiera dar entrada a un factor entonces no tan relevante como es el auge del SVP y del sentimiento contrario a la integración y a la inmigración que representa.

aprobado al no obtener una mayoría entre los cantones (Papadopoulos, 1997, p. 160). De esta forma, como resume Alkuin Kölliker,

[...] la democracia directa en Suiza ha ralentizado considerablemente el ritmo al que los actores que fijan la agenda en el gobierno, el parlamento y los grupos de interés han intentado integrar a los ciudadanos de origen extranjero en Suiza, por una parte, y a Suiza en la comunidad internacional, por otra (2007, p. 50).

5.4.4 Democracia directa

Suiza es el único país del mundo en que referendos e iniciativas ocupan el centro del sistema político. No sólo celebra más consultas que ningún otro país, sino que en la actualidad recurre a la democracia directa más que en ningún periodo precedente, en particular a nivel cantonal. Más de la mitad de las consultas celebradas en Suiza lo han sido a partir de la década de 1970 (Papadopoulos, 1998, p. 42). Asimismo, más de la mitad han sido consultas iniciadas *desde abajo*, esto es, consultas ni obligatorias (todas las reformas de la constitución lo son) ni iniciadas por las autoridades, sino fruto de la petición de los ciudadanos (Papadopoulos, 2001, p. 35). Independientemente de su carácter obligado o facultativo, el resultado de los referendos y las iniciativas es vinculante, lo que permite a los ciudadanos elaborar leyes sin la intervención de sus representantes.

No obstante, y pese a la centralidad de la democracia directa, Suiza es una democracia representativa, sólo que con características institucionales que hacen de ella un caso único en muchos aspectos. La mera existencia de instrumentos de democracia directa hace que las élites políticas no puedan controlar la agenda política como en otras democracias liberales, y la libertad de acción de gobernantes y representantes se ve restringida porque sus decisiones pueden ser modificadas o anuladas por los ciudadanos. Esta posibilidad hace que los legisladores deban buscar apoyos que van mucho más allá de coyunturales mayorías parlamentarias, y que incluyen a buena parte de los actores políticos y sociales a los que concierne una determinada decisión. Además, los gobernantes se ven obligados a actuar preventivamente cuando referendos e iniciativas, a pesar de no haber contrarrestado alguna de sus decisiones, revelan un estado de opinión favorable a tal actuación (Leduc, 2004, pp. 152, 160).

Los estudios comparados establecen que los referendos no son adecuados como instrumento de gobierno en los casos de sociedades divididas (Lijphart, 2012,

p. 31). Para garantizar su estabilidad, una sociedad así precisa de políticas que no se apoyen en el principio mayoritario, sino en los acuerdos y en el reparto de poder (Bogdanor, 1994, p. 88). Suiza es uno de los Estados más divididos del mundo, con cleavages lingüísticos, culturales, religiosos, sociales, políticos y económicos que atraviesan gran parte de los cantones que lo conforman. En este caso, la lógica dicta que legislar a través de consultas no puede favorecer la convivencia, porque tras cada decisión siempre habrá importantes minorías disconformes. Sin embargo, los suizos han convertido al referendo en un instrumento de gobierno que promueve la cohesión, la legitimidad de las decisiones y, por tanto, la estabilidad. Al igual que ocurría al estudiar el federalismo como forma de gobierno en sociedades divididas, nos encontramos con una paradoja. Que cohesión, legitimidad y estabilidad sean los efectos de la democracia directa allí donde la teoría predice que debiera ocurrir lo contrario -igual que el federalismo en Suiza tiene unos efectos distintos a los observados en otras sociedades divididas- hace que debamos analizar qué otros factores institucionales han dado lugar este resultado.

En Suiza existen varios mecanismos de democracia directa. A nivel federal encontramos el referendo obligatorio, el referendo optativo y la iniciativa legislativa, también optativa. En la mayoría de los casos, estos instrumentos se emplean para ratificar enmiendas y revisiones a la Constitución Federal, aunque también pueden someter a consulta ciertas leyes ordinarias. En los cantones y comunas, las instituciones de democracia directa son algo distintas. Los cantones, además de contar también con referendos obligatorios y opcionales para someter a consulta las reformas a sus constituciones, disponen de una iniciativa legislativa mediante la cual los ciudadanos pueden proponer proyectos legislativos que se convertirán en leyes y reglamentos si obtienen una mayoría de votos favorables en una consulta. Además, muchos cuentan también con referendos en materia fiscal, legislativa y administrativa. Una minoría de ellos dispone asimismo de las llamadas Asambleas municipales o *Landsgemeinden*, que reúnen a los habitantes de una ciudad o comuna para debatir y votar directamente las medidas de política local a aplicar

durante el año. Las ciudades o comunas también emplean referendos e iniciativas para confirmar o rechazar las decisiones de sus gobernantes sobre las políticas de ámbito municipal.

5.4.4.1 El *Landsgemeinde*

Hay que comenzar la exposición sobre la democracia directa en Suiza hablando de una *reliquia* que ya sólo se utiliza en algunos cantones y semi-cantones poco poblados. Sin embargo, se trata de una reliquia fundamental, puesto que de todas las instituciones políticas vigentes, es la que más se parece a la Asamblea ateniense.

La Asamblea municipal o *Landsgemeinde* es la forma más genuina de democracia directa en Suiza, y también la más antigua. El *Landsgemeinde* consiste en una reunión de todos los habitantes del municipio con derecho a voto que tiene lugar entre dos y cuatro veces al año. En ella se discuten los reglamentos, las políticas públicas y el gasto público del municipio, y se nombra a las autoridades y a los miembros de los tribunales, aunque no siempre todas las Asambleas cuentan con las mismas prerrogativas. En un *Landsgemeinde* todos pueden opinar si lo desean, y al final se vota cada cuestión a mano alzada, a menos que se opte por el voto secreto. Las decisiones aprobadas por la Asamblea son vinculantes. La importancia del *Landsgemeinde* no reside únicamente en que permite a los ciudadanos tomar las decisiones más importantes para la comunidad sin la intervención de representantes, sino también en su carácter deliberativo, dado que en los debates previos a las votaciones pueden alterarse las propuestas o introducirse otras nuevas, y el propio proceso de discusión permite a los participantes familiarizarse tanto con las cuestiones a decidir como con los diversos puntos de vista existentes (Ladner, 2010, p. 205).

Aunque el sistema político contemporáneo de Suiza debe más a acontecimientos y evoluciones mucho más recientes, el *Landsgemeinde* constituye, en cierta manera, el punto de partida histórico de la democracia directa en Suiza. La primera Asamblea de la que se tiene constancia se celebra en el cantón de Schwytz en 1294 (Papadopoulos, 1998, p. 26). Los primeros *Landsgemeinden* en Uri se

celebran en la década de 1230, en Zug en 1376, en Appenzell en 1378, y en Glarus en 1387. Schwytz, Uri, Obwalden y Nidwalden han celebrado Asambleas municipales desde el siglo XIV, y estos dos últimos semi-cantones siguen haciéndolo, al igual que los dos semi-cantones de Appenzell y el cantón de Glarus (Steinberg, 1980, p. 73).

Por otra parte, no conviene ignorar la distancia que existe con frecuencia entre el *Landsgemeinde* descrito -que no deja de ser un modelo ideal- y su práctica, no exenta de problemas.

Excepto en Appenzell, en estos cantones y semi-cantones las Asambleas sólo estudian los proyectos que han sido previamente preparados por los parlamentos cantonales. En tres de ellos no se produce ninguna deliberación, sino únicamente el voto de las propuestas, y la mayoría de estos Estados emplea el voto secreto en lugar del tradicional voto a mano alzada (Rohr, 1987, p. 207).

Uno de los problemas que se manifiesta desde el principio es el absentismo, que se tratará de paliar con incentivos diversos, habitualmente una pequeña remuneración por asistir a la Asamblea. Otra cuestión importante consistía en evitar el vacío de poder entre las Asambleas anuales. En este caso el poder municipal se repartía entre el *Landammann* (una especie de presidente cantonal) y los Consejos Legislativos, cuyos miembros no elegía la Asamblea municipal sino la comuna (en realidad, se trataba de un organismo formado por los alcaldes de cada una de ellas). Los consejos legislativos fueron cobrando una importancia cada vez mayor desde el siglo XVI, asumiendo competencias que antes recaían en los *Landsgemeinden*, y con ella, el principio representativo se va abriendo paso en los cantones (Papadopoulos, 1998, p. 27). Los *Landsgemeinden* suscitan asimismo el rechazo de una parte de la población y de los partidos. Algunos de ellos argumentan que las Asambleas constituyen un modo ineficiente de gestión pública, y que los gobiernos municipales y ciertos partidos mayoritarios pueden manipular fácilmente a los

votantes durante las Asambleas a través del control de la agenda política y de los procedimientos formales de decisión (Steinberg, 1980, p. 74).

5.4.4.2 Referendos e iniciativas legislativas

Al tiempo que se extendía el *Landsgemeinde* en los cantones alpinos, la *República Raetia de las Tres Ligas* (el actual cantón de Graubünden) seguía un camino distinto, introduciendo a principios del siglo XV un referendo que permitía la deliberación popular antes de que los gobiernos de las ligas o de la república adoptasen decisiones. El principio subyacente era el mismo que en el *Landsgemeinde*: la legitimidad de las decisiones políticas requiere del consentimiento popular. Por otra parte, los cantones urbanos, gobernados hasta ese momento por consejos oligárquicos, utilizaron en los siglos XV y XVI procedimientos que permitían el referendo popular de las decisiones tomadas en los cantones, aunque el retorno de los gobiernos absolutistas acabó con estos instrumentos de participación (Kobach, 1994, p. 100).

El primer referendo nacional fue utilizado en 1802 para aprobar la constitución impuesta por Napoleón, vigente hasta la derrota del ejército francés en 1815. En la década de 1830, el avance del movimiento liberal en varios cantones trajo consigo una serie de avances democráticos conocidos como la *regeneración liberal*, un impulso continuado por el auge del movimiento democrático de la década de 1860, cuando emergen las actuales instituciones de democracia directa (Linder, 2007, p. 102). En la mayor parte de los cantones, los liberales establecieron el referendo constitucional y el referendo legislativo opcional, además de la elección popular del gobierno y de los representantes del Consejo de Estados. Algunos de estos cantones introdujeron además el derecho de convocar una iniciativa constitucional que permitía a los habitantes de un cantón plantear enmiendas importantes a su constitución. En algunos cantones en los que el crecimiento de la población estaba convirtiendo al *Landsgemeinde* en una institución poco práctica, estos referendos e iniciativas fueron vistos como una alternativa aceptable (Kobach, 1994, p. 100; Setälä, 1999, p. 137).

La constitución de 1848 consolidó el referendo constitucional (obligatorio para cualquier enmienda a la constitución) como una de las dos principales instituciones de democracia directa a nivel federal. La otra fue la introducción a nivel nacional en 1891 de una iniciativa legislativa ya existente en muchos cantones, y que en este caso permitía a los ciudadanos suizos plantear enmiendas totales o parciales a la constitución federal (Setälä, 1999, p. 136; Kobach, 1994, p. 101).

A mitad del siglo XIX, los radicales se habían convertido en la fuerza política hegemónica a nivel federal, controlando tanto la Asamblea como el Consejo Federal. Los nuevos mecanismos de democracia directa permitieron a los grupos católicos y conservadores bloquear muchas de las políticas radicales, y aún acrecentaron más su poder de oposición con la entrada en vigor en 1874 de una nueva constitución, que era fruto de una revisión completa de la constitución anterior e incluía un referendo facultativo a nivel federal. Con la utilización de estos instrumentos, lograron reunir mayorías para derogar diversas leyes federales, bloquearon durante varios periodos la acción de gobierno y, finalmente, forzaron su entrada en el Consejo Federal a finales de siglo (Kobach, 1994, pp. 101-102). Es paradójico que el reforzamiento de la llamada Alianza Conservadora-Católica se debiese, en parte, a la adopción federal de instrumentos de democracia directa existentes con anterioridad en los cantones gracias al impulso del movimiento democrático-progresista (Kriesi y Trechsel, 2008, p. 52). En 1874 también se introdujo un referendo legislativo opcional que podía ser convocado tanto por los ciudadanos como por los cantones (Setälä, 1999, p. 137).

A finales del siglo XIX ya estaban vigentes los principales instrumentos de democracia directa: referendo constitucional obligatorio, referendo legislativo opcional e iniciativa legislativa. En 1921 se extendió el referendo facultativo para incluir la ratificación de ciertos tratados internacionales de duración ilimitada, y en 1977 fueron incluidos también los acuerdos internacionales no revocables y aquellos que obligan a una armonización legal multilateral (Kriesi y Trechsel, 2008, p. 53). Finalmente, en 2003 se introdujo una nueva forma de iniciativa legislativa popular

(para propuestas constitucionales u ordinarias) a nivel federal y se extendió el referendo optativo a todos los tratados internacionales que impliquen cambios importantes en la legislación nacional (Linder, 2007, p. 103).

La clasificación de los referendos e iniciativas a nivel federal varía según las fuentes utilizadas pero, a efectos de este estudio, vamos a combinar varias de ellas para exponer los cuatro instrumentos vigentes de democracia directa.

1. Referendo constitucional (obligatorio)

Cualquier tipo de cambio efectuado en la constitución federal, sea una enmienda o una revisión completa, debe ser ratificado por medio de un referendo. La Asamblea Federal es el órgano que puede iniciar la revisión completa de la constitución. Si una de las cámaras no desea revisarla, la cuestión se decide a través de un referendo preliminar que, en caso de resultar en una mayoría a favor de la revisión, conduce a la disolución de la Asamblea, la convocatoria de nuevas elecciones, la redacción de una nueva constitución y su ratificación por medio de un nuevo referendo, que requiere de una doble mayoría de votos y cantones. (Setälä, 1999, p. 138). Por el contrario, las revisiones parciales se tramitan como las leyes ordinarias, pero su aprobación también necesita de una doble mayoría. (ibíd., p. 139).

2. Referendo sobre acuerdos internacionales

Si 50.000 votantes u ocho cantones piden la convocatoria de un referendo sobre un acuerdo internacional, es necesario hacerlo. En este caso sólo se necesita una mayoría de votos para ratificar el tratado en cuestión (ibíd.). Algunos autores consideran este tipo de referendo como una variante del referendo legislativo.

3. Referendo legislativo (opcional)

Este tipo de referendo tiene por objeto la ratificación de leyes, decretos y tratados de adscripción a organismos internacionales, que obliguen a una armonización legal multilateral o que impliquen cambios importantes en la legislación nacional, y fue introducido por primera vez como parte de la revisión total de la constitución en 1874 (Linder, 2007, p. 105). Cualquier ley o decreto puede someterse a referendo durante los 90 días siguientes a su publicación -un periodo durante el cual la legislación en cuestión está suspendida- si lo solicitan 50.000 votantes u ocho cantones. Para entrar en vigor, la legislación sometida a referendo únicamente debe contar con una mayoría de votos favorables (Setälä, 1999, p. 139).

Para paliar los retrasos en la aplicación de las leyes que pueden producir los referendos, la constitución de 1874 introdujo un procedimiento de urgencia para la elaboración de decretos legislativos que permitía aplazar o evitar las consultas. La excesiva utilización de este procedimiento provocó que durante ciertos periodos se diera un “gobierno por decreto” contrario a la naturaleza democrática del sistema suizo. Sucesivas reformas del procedimiento de urgencia en 1939 y 1949 han limitado enormemente su utilización, que ahora sólo es posible en los casos en que no puede aplazarse la aplicación de un decreto, requiere de mayorías en ambas cámaras de la Asamblea Federal y sólo atrasa el referendo por un máximo de un año, pero no lo evita (Linder, 2007, p. 105).

4. Iniciativa legislativa popular

En este caso existen dos tipos de iniciativas, aunque la primera tiene por objeto proponer cambios en la constitución federal y la segunda, que en principio sirve para proponer leyes ordinarias, está regulada de tal forma que la Asamblea puede desactivarla con facilidad. Por tanto, llamar *iniciativa legislativa* a este instrumento *a nivel federal* es engañoso, ya que no permite a los ciudadanos

someter a votación sus propias propuestas legislativas, algo que sí permite la iniciativa legislativa cantonal.

En cualquier caso, el primer tipo de iniciativa legislativa es la vigente desde 1891 en materia de cambios constitucionales. Un número mínimo de siete votantes puede iniciar el proceso presentando su petición de iniciativa y una descripción del cambio constitucional propuesto. A partir de ese momento se abre un plazo de 18 meses para recoger 100.000 firmas apoyando la petición. Si lo que se propone es una revisión total de la constitución, tras el depósito de las firmas necesarias se somete la cuestión al voto. Si una mayoría de los votantes se pronuncia a favor de la propuesta, se disuelve la Asamblea y se sigue el mismo procedimiento que en el caso del referendo constitucional, incluyendo el requisito de la doble mayoría. Por el contrario, si sólo se propone una revisión parcial, se plantean dos posibilidades: o bien se presenta la enmienda en términos generales o bien se propone un redactado preciso de la reforma deseada (la mayor parte de las iniciativas presentadas son de este tipo). En el primer caso (enmienda con redactado genérico), si la Asamblea está de acuerdo, procede a redactar un texto que recoja el sentido de la propuesta y lo presenta a los votantes (para entrar en vigor, la reforma necesita de una doble mayoría). Sin embargo, lo habitual es que la Asamblea no esté de acuerdo con la iniciativa, que requiere entonces de un referendo preliminar. Si una mayoría de votantes apoya la propuesta, ésta se tramita como acabamos de describir (redacción por parte de la Asamblea, referendo y doble mayoría). En el segundo caso (enmienda con redactado preciso), la iniciativa se lleva directamente a referendo, y para ser aprobada necesita de una doble mayoría. Antes de someter la propuesta de revisión parcial a consulta, el gobierno puede apoyarla, recomendar su rechazo o presentar una contrapropuesta, que suele incluir una parte de las demandas de los promotores de la iniciativa (Setälä, 1999, p. 140).

Las iniciativas legislativas que proponen enmiendas a la constitución se suelen presentar con cierta frecuencia. En cambio, no se han presentado muchas que planteen una revisión total (Linder, 2007, p. 106).

Un segundo tipo de iniciativa que puede utilizarse tanto para proponer enmiendas constitucionales como para revisar leyes ordinarias fue introducido en 2003 bajo el nombre de “Propuesta General”. Su funcionamiento es similar al de la iniciativa presentada en términos genéricos, con la diferencia de que el parlamento puede redactarla en este caso de forma que *únicamente* afecte a leyes ordinarias, por lo que, al no implicar una reforma de la constitución, su aprobación ya no requerirá de una doble mayoría en la consulta (Kriesi y Trechsel, 2008, p. 54). En realidad, este instrumento queda lejos de una verdadera iniciativa legislativa que los ciudadanos puedan utilizar para proponer leyes y decretos a nivel federal (una posibilidad que sí existe a nivel cantonal), dado que la Asamblea cuenta con un gran margen de maniobra para redefinirlo según le convenga (Kobach, 1994, p. 106; Linder, 2007, p. 104).

A nivel cantonal, la democracia directa ha experimentado un gran impulso en las últimas décadas y, de hecho, está más desarrollada en los cantones que a nivel federal, lo que lleva a algunos autores a asegurar que la democracia directa suiza es fundamentalmente cantonal y municipal (Church y Dardanelli, 2003, p. 20).

La iniciativa legislativa puede ejercerse a título individual en los cantones que cuentan con *Landsgemeinden*. En el resto, las constituciones cantonales fijan los requisitos para la presentación de una iniciativa destinada a “adoptar, elaborar o derogar una ley” (Rohr, 1987, p. 212). Normalmente, el número de firmas necesario es más bajo que en el caso de una iniciativa constitucional. La iniciativa puede redactarse en términos generales. Es este caso, el Gran Consejo (parlamento cantonal) redactará la propuesta en el sentido demandado, aunque también puede presentar una contrapropuesta, que será sometida a voto al mismo tiempo que la iniciativa (ibíd., p. 213).

Los resultados de iniciativas y referendos no siguen la misma pauta a nivel cantonal que a nivel federal. Entre 1891 y 2008, fue aprobado un tercio de las iniciativas presentadas en los cantones, en comparación con 15 de 350 a nivel

federal. Respecto a los referendos obligatorios, la postura de los gobiernos cantonales es respaldada en un 90 por cien de los casos, dado que las cuestiones a decidir a este nivel son menos controvertidas, mientras que el éxito de los referendos optativos es aproximadamente igual en los cantones y en la federación (Ladner, 2010, p. 205).

En todos los cantones es obligatorio someter a referendo los cambios constitucionales. Además, existen otros tipos de referendos obligatorios en muchos de ellos. Los referendos financieros someten a votación popular decisiones del parlamento cantonal que impliquen gastos superiores a una determinada cifra, que es distinta en cada cada cantón. En los cantones que disponen de un referendo legislativo es obligatorio someter a consulta diversos tipos de leyes y decretos, entre ellos convenios inter-cantonales, tratados y concordatos que afecten a la constitución cantonal o impliquen gastos sujetos a referendo obligatorio, acuerdos que afecten a competencias cantonales o leyes y decretos elaborados por el parlamento cantonal (Rohr, 1987, pp. 213-214).

El referendo optativo existe en todos los cantones en materia de legislación o de gastos públicos, y permite que, antes de que transcurra un periodo de entre uno y tres meses desde la entrada en vigor de una determinada medida adoptada por las autoridades, un número de ciudadanos solicite que sea sometida a votación por parte de los ciudadanos del cantón. Pueden ser objeto de este referendo optativo las leyes que no estén protegidas por un procedimiento excepcional de urgencia, y en la mayor parte de los cantones, numerosas decisiones del parlamento cantonal. A menudo, también los acuerdos inter-cantonales o aquellos firmados con otros países u organismos internacionales, o gastos no recogidos en los presupuestos que excedan de una determinada cantidad. Este tipo de referendo optativo está sustituyendo en algunos cantones al referendo obligatorio, al que se atribuye interferir en exceso con la acción de gobierno, haciendo el proceso lento e ineficiente (ibíd., pp. 214-215).

En algunos cantones existen también referendos en materia de actos administrativos, otros específicos para la ratificación de tratados internacionales, los que fijan la postura del cantón en ciertos procesos federales de consulta, e iniciativas en materia de acuerdos internacionales y de decisiones administrativas (Vatter, 2007, p. 212). En algunos cantones, el número de referendos se ha duplicado entre 1960 y 1980, manteniéndose en el mismo nivel desde entonces. La mitad de los referendos cantonales tiene que ver con cuestiones legislativas, mientras que los referendos financieros opcionales suponen un tercio del total y los referendos facultativos en materia de actos administrativos menos de un diez por cien. En cuanto a las iniciativas, dos tercios del total son iniciativas legislativas, y algo menos de una cuarta parte corresponde a iniciativas constitucionales. Los restantes tipos de iniciativas suponen menos de una décima parte. En su dimensión sustantiva, en la mayoría de las ocasiones referendos e iniciativas se centran en tres áreas: el orden estatal y la democracia, la política fiscal, y las políticas sociales y de atención sanitaria. Finalmente, si prestamos atención a las cuestiones específicas sobre las que han tratado referendos e iniciativas desde su introducción en el siglo XIX, llegaremos a la conclusión de que los ciudadanos suizos utilizan las posibilidades que les ofrece la democracia directa principalmente para reformarla y ampliarla, con lo que estas instituciones se constituyen en un factor de primer orden para el desarrollo democrático y los equilibrios de poder entre las diversas autoridades del país (ibíd., pp. 212-213).

Por último, la democracia directa a nivel municipal suele replicar los mecanismos existentes a nivel cantonal en su ámbito competencial, sólo que en las comunas la diversidad cultural suiza es un factor aún más importante que en los cantones.

En los municipios de pequeño tamaño de la Suiza de habla alemana predomina el modelo de Asamblea anual o *Landsgemeinde*, donde se aprueba el presupuesto anual y se toman la mayoría de las decisiones importantes. En las ciudades de mayor tamaño, al igual que en los municipios más pequeños de la

Suiza francófona encontramos un modelo que replica al de los cantones, con una división entre los poderes ejecutivo y legislativo y unos instrumentos de democracia directa que juegan el mismo papel en las comunas que en los cantones. Aunque los referendos e iniciativas a nivel municipal tienen una gran importancia en todo el país, son más decisivos y se emplean con mayor frecuencia en la parte de habla alemana que en la francófona, más influenciada por el modelo representativo (Linder, 2007, pp. 107-108; Kriesi y Trechsel, 2008, p. 55).

5.4.4.3 Resultados y efectos en el sistema político

Los resultados y los efectos de la democracia directa en funcionamiento del sistema político suizo pueden resumirse en lo siguiente: en las últimas décadas ha habido un considerable aumento en el uso de referendos e iniciativas; a nivel federal sólo acaba sometiéndose a consulta una pequeña parte de las leyes y reformas, un elevado porcentaje de las cuales son rechazadas, aunque los porcentajes de rechazo o aprobación varían según sea el instrumento utilizado; partidos políticos y grupos organizados han empleado los mecanismos de democracia directa para ganar visibilidad y poder en la vida política suiza; los referendos y las iniciativas permiten a los ciudadanos ejercer un considerable control sobre la agenda política y obligan a sus representantes a rendir cuentas por sus decisiones; la pérdida del monopolio de las élites políticas sobre las decisiones políticas es más visible a nivel local que a nivel nacional, porque los ciudadanos hacen un uso mucho mayor de la democracia directa en cantones y comunas y porque es aquí donde cuentan con las instituciones que les permiten decidir directamente sobre la mayor parte de las políticas que les afectan; a su vez, las élites pueden controlar en parte los instrumentos de democracia directa determinando los procedimientos para su utilización y llegando a acuerdos entre ellas para promover determinadas políticas; el creciente uso de la iniciativa legislativa supone la evolución más importante de la democracia directa en décadas recientes; junto a la transformación de Suiza en una democracia consensual, donde el acuerdo político prima ante la política de confrontación y el juego de mayorías y minorías, ha exacerbado la naturaleza conservadora del sistema político; finalmente, este sesgo conservador se ha visto reforzado por la complejidad y la lentitud que introducen en el proceso legislativo los instrumentos de democracia directa.

1. Resultados

Desde que existen instrumentos de democracia directa, muchas de las medidas tomadas por el gobierno y la Asamblea Federal han sido rechazadas en referendo o a través de iniciativas. Entre 1848 y 1993, de las 275 enmiendas constitucionales, leyes y tratados sometidos a referendo, sólo han sido aprobados 174 (63,3 por cien). De ellos, sólo el 48,7 por cien de las leyes ordinarias ha contado con el apoyo de la mayoría, en comparación con el 72,7 de las revisiones constitucionales. En parte, este resultado se explica porque la ratificación de una ley ordinaria requiere de un proceso de petición, que sólo suele iniciarse si la ley en cuestión no parece contar con el apoyo popular, mientras que es obligatorio someter a consulta todas las enmiendas a la constitución, aunque muchas de ellas cuentan con el apoyo de la opinión pública. Podemos encontrar otras explicaciones si analizamos el periodo por segmentos. Entre 1848 y 1874 sólo podían plantearse referendos e iniciativas que propusieran una revisión total de la constitución. Los votantes rechazaron todos ellos, a excepción de dos.⁴⁴ A partir de la introducción del referendo opcional en 1874, el porcentaje de aprobación de las leyes sujetas a un referendo obligatorio ha subido a un 75 por cien (Kobach, 1994, p. 109, Trechsel, 2007, p. 436). En cualquier caso, desde 1848, los ciudadanos sólo han llegado a votar una pequeña fracción de la legislación susceptible de ser refrendada, un siete por cien. Este porcentaje ha sido particularmente bajo en la últimas décadas debido a que desde 1959 uno de los principios que rigen la vida política en Suiza es que las leyes federales deben reunir el mayor consenso posible,⁴⁵ con lo cual se evita la polarización o el rechazo de los ciudadanos; al incremento de la legislación. También ha influido el que gran parte de las nuevas leyes sean técnicas o poco

⁴⁴ La propia Constitución de 1848 y la Ley de derechos de los judíos y los ciudadanos naturalizados de 1866 (Terchsel, 2007, p. 436).

⁴⁵ La legislación por consenso, uno de cuyos elementos clave es la llamada “fórmula mágica”, por la cual los cuatro partidos más importantes están siempre presentes en el Consejo Federal, se trata en la siguiente sección.

controvertidas, al igual que la incapacidad de financiar campañas para someter a referendo la mayor parte de las medidas (Kobach, 1994, p. 109).

2. Utilización por parte de los partidos políticos

Con el tiempo, los ciudadanos han ido aceptando una proporción creciente de las decisiones parlamentarias y, en la actualidad, el gobierno cuenta con que su postura sea apoyada en el 80 por cien de las consultas (Trechsel, 2007, p. 451). Sin embargo, esto no era lo habitual hasta mitad del siglo XX. Anteriormente vimos como las fuerzas católicas y conservadoras utilizaron los mecanismos de democracia directa existentes para hacer frente a la hegemonía liberal durante el siglo XIX y abrirse paso hasta el gobierno. El Partido Socialdemócrata empleó las mismas tácticas obstruccionistas durante la primera mitad del siglo XX hasta pasar a integrar los gobiernos de coalición que se han sucedido desde 1959 (Kobach, 1994, p. 130). La utilización de referendos e iniciativas como instrumento de oposición a las decisiones del gobierno y de la mayoría parlamentaria explica el elevado porcentaje de rechazo ciudadano a las medidas de las autoridades, del mismo modo que la desaparición del ambiente de confrontación política y la introducción del principio de consenso en el proceso legislativo explican el menor rechazo de los votantes a las decisiones políticas.

A principios del siglo XX, socialdemócratas y conservadores emplearon la iniciativa en contra de los radicales para introducir una fórmula proporcional para las elecciones al Consejo Nacional, y la izquierda política y los sindicatos la han utilizado para introducir reformas económicas y sociales no contempladas por una Asamblea dominada por conservadores y liberales. Desde la década de 1970, los partidos conservadores han recurrido a la iniciativa para intentar disminuir la llegada de inmigrantes, y los partidos verdes para introducir propuestas en defensa del medioambiente (Linder, 2007, pp.111-112).

3. Efectos legislativos indirectos

Las iniciativas no suelen convertirse en leyes reuniendo una mayoría de votos (de hecho, la mayoría han sido derrotadas), sino a través de los efectos que desencadenan en el proceso político (ibíd.). Entre ellos, el posicionamiento de diversos grupos frente a las cuestiones planteadas, la revelación de las preferencias sociales, los apoyos con que cuenta cada postura y las reacciones ante todo ello de los poderes ejecutivo y legislativo a nivel federal, cantonal o municipal.

Un ejemplo clásico de las consecuencias legislativas de iniciativas y referendos incluso cuando se produce su rechazo es el de la consulta sobre el servicio militar de 1989. Ese año se presentó una iniciativa que proponía el desmantelamiento del ejército suizo. Para muchos, el ejército es una de las instituciones esenciales del país, la que garantiza su existencia como comunidad política independiente. No sólo los oficiales estaban en desacuerdo con la iniciativa, sino también la clase política al completo. Por estos motivos, se esperaba un porcentaje de votos en contra del 90 por cien. En día de la consulta, un tercio de los votantes apoyó la abolición del ejército, y entre los jóvenes que debían hacer el servicio militar la propuesta obtuvo una mayoría de votos favorables. Este resultado inesperado provocó que varios partidos sugirieran reformas en el ejército para hacerlo más aceptable para los ciudadanos. Algunas de estas reformas, como la introducción de un servicio social sustitutorio para los objetores de conciencia, habían sido derrotadas por amplio margen en referendos anteriores, y ahora eran aceptadas de forma igualmente amplia. Las preferencias de los ciudadanos cambiaron a raíz del debate que tuvo lugar en torno al papel del ejército y a las diversas opciones para su mantenimiento o reforma (Frey y Bohnet, 2001, p. 158).

4. Efectos sobre el control de la agenda política

Las iniciativas y los referendos eliminan el monopolio en la determinación de la agenda política que ostentan las élites en un sistema puramente representativo, y

permiten a los ciudadanos introducir en ella cuestiones contrarias a los intereses de estas élites y otras que no se suelen recoger en los acuerdos consensuados por ellas. Análisis basados en datos individuales muestran que las élites institucionalizadas (autoridades, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales) ejercen muy poca influencia a la hora de orientar el sentido del voto en una consulta, lo que confirma el escaso control que poseen sobre la agenda política. Está por ver, no obstante, si la democracia directa favorece la actividad de los movimientos sociales o, por el contrario, la de grupos de interés bien organizados. Algunos estudios han estimado que un 40 por cien de las iniciativas presentadas entre 1974 y 1992 fueron promovidas por *outsiders* políticos (partidos sin representación parlamentaria, ONGs, etcétera) y que, a partir de 1969, un tercio de las iniciativas ha abordado cuestiones defendidas por los nuevos movimientos sociales. Por otra parte, ciertos grupos considerados como “realistas” utilizan las iniciativas para promover cambios legislativos a través del voto o de negociaciones con el gobierno, mientras que otros, calificados como “radicales”, las emplean para introducir nuevas cuestiones en la agenda política, influenciar a la opinión pública y ampliar los límites del debate político (Trechsel, 2007, p. 449; Setälä, 1999, pp. 150-151).

Iniciativas y referendos también compensan en parte la relativa falta de control del parlamento sobre el gobierno. La rendición de cuentas sobre las decisiones tomadas por ambos se produce más a través de la democracia directa que de las elecciones legislativas, la principal forma de *accountability* en los sistemas exclusivamente representativos. Asimismo, iniciativas y referendos reducen la cohesión interna de los partidos y dan lugar a cambiantes coaliciones mayoritarias en el parlamento federal, además de hacer que los miembros de la Asamblea tiendan a aprobar medidas supuestamente aceptables para una mayoría de los ciudadanos (Setälä, 1999, pp. 167, 145).

5. El auge de la iniciativa legislativa

El auge de la iniciativa legislativa desde mediados de la década de 1970 es uno de los elementos importantes en la evolución de la democracia directa en Suiza. Esta mayor importancia de la iniciativa como instrumento de participación política y los factores que la han promovido nos dicen mucho sobre las transformaciones recientes del sistema político suizo.

Uno de los motivos alegados para explicar el aumento en el empleo de la iniciativa legislativa ha sido la duplicación del número de electores tras la introducción del sufragio femenino en 1971, lo que a partir de ese momento hizo más fácil alcanzar el umbral de firmas necesarias. Sin embargo, el número de iniciativas por votante ha seguido creciendo, así que éste no es el único factor explicativo. Entre los motivos adicionales se han destacado los siguientes (Kobach, 1994, pp. 141 y ss.; Linder, 2007, pp. 112-113; Trechsel, 2007, p. 437):

- La aparición en la escena política de emprendedores dispuestos a dedicar su tiempo, su energía y su dinero a promover una causa a través de la iniciativa, fruto de un cambio en la cultura política suiza a finales de la década de 1960. Desde ese momento y hasta la década de 1980, la irrupción de movimientos sociales y de protesta indica que una parte de los actores políticos se ha vuelto más activista, en línea con lo que estaba ocurriendo en otras sociedades occidentales.

- La crisis económica de mediados de los años 70 trajo un sentimiento de inseguridad olvidado tras un periodo de crecimiento sostenido de más de dos décadas, y con el un aumento de iniciativas en materia de política económica y protección social.

- La transformación de los sistemas de valores en Europa y el paso de la prosperidad económica como objetivo primario de la vida social a los llamados valores postmaterialistas -paz, protección del medioambiente, mejora de las relaciones humanas-, introdujo nuevos temas en la agenda política. Mientras en otros países algunas de estas nuevas preocupaciones postmateriales fueron

recogidas por los partidos establecidos, en Suiza dieron lugar a la aparición de nuevos actores sociales que, aunque no contaban con representación parlamentaria, disponían de iniciativas y referendos para influir en las autoridades y, de paso, convertirse en actores políticos a tener en cuenta, al igual que habían hecho los partidos conservadores en el siglo XIX y los socialdemócratas a principios del XX.⁴⁶

- La complejidad de la política contemporánea obliga a adaptar gran parte de la legislación existente, en particular en cuestiones relacionadas con el medioambiente, la globalización, las fuentes de aprovisionamiento energético y la tecnología, lo que implica una creciente utilización de referendos e iniciativas.

- Por último, la aparición de movimientos sociales y de grupos de interés dedicados a la promoción de una única cuestión política también ha contribuido a elevar el número de iniciativas y referendos legislativos presentados.

6. La adaptación institucional a la democracia directa

La democracia directa ha obligado al resto de instituciones políticas a adaptarse. Tres son las principales estrategias de adaptación. La primera pasa por introducir el principio de consenso en el sistema político. El establecimiento de un gobierno de Gran Coalición, que equivale a un ejercicio de cooptación de las fuerzas políticas que podrían utilizar las consultas en contra de las decisiones del gobierno, es un ejemplo de esta política de consenso. También lo es intentar amplios acuerdos entre las élites para presentar una misma posición ante un referendo o iniciativa. En segundo lugar, la ampliación de las negociaciones pre-parlamentarias intenta involucrar en el proceso legislativo a aquellos actores cuyos intereses se ven afectados por las decisiones, con intención de desactivar posteriores iniciativas en

⁴⁶ Que el número más elevado de iniciativas presentadas entre 1974 y 1993 tenga que ver con “medioambiente y energía, restricciones al tráfico y derechos de los animales” (29 en total, un 32,2 por cien), triplicando a las incluidas en la siguiente categoría, habla del éxito de algunos de estos nuevos actores políticos (véase Kobach, 1994, p. 144).

contra. Por último, el gobierno puede negociar con los promotores de una iniciativa su retirada negociando y ofreciendo concesiones (Papadopoulos, 2001, p. 38).

La lógica institucional del consenso nos dice que los acuerdos generalizados logran sus objetivos de un modo más efectivo. En los casos en que el consenso se extiende al conjunto de las élites políticas, cuando no existe ninguna oposición por parte del establishment político a una determinada medida, los ciudadanos no pueden más que seguir sus recomendaciones y apoyarla. Lo habitual, no obstante, es que existan discrepancias entre las élites respecto a las decisiones políticas y, por tanto, actores que defiendan posturas diversas durante las campañas que acompañan a referendos e iniciativas (Kriesi, 2007, p. 92; Trechsel, 2007, p. 452). De todas formas, un amplio consenso tampoco garantiza a las élites el control del resultado. El 25 por cien de las leyes rechazadas por los votantes en consulta contaban con el apoyo de todos los partidos que forman el gobierno federal y con el de la mayor parte de los grupos de interés (Papadopoulos, 2001, p. 37).

El gobierno puede intentar desactivar la presentación de una iniciativa ofreciendo concesiones y negociando con los promotores su retirada o bien presentando una contrapropuesta, que también suele incluir concesiones (Papadopoulos, 1997, p. 140). Si entre 1960 y 1969 se presentaron cinco iniciativas y contrapropuestas (un 19,2 de las cuestiones presentadas a votación), el número subió a 30 (un 34,9 por cien) entre 1970 y 1979, y a 41 (un 38,7 por cien) entre 1980 y 1993. Sin embargo, los promotores de muchas de las iniciativas presentadas no tenían intención de someterlas a votación, sino que pensaban retirarlas tras la presentación formal, una vez obtenido un número satisfactorio de concesiones por parte del gobierno. Así, el número de iniciativas presentadas es más elevado que el de las efectivamente votadas. Para los periodos mencionados las cifras son, respectivamente, 13, 39 y 65 (Kobach, 1994, pp. 140-141). La diferencia entre unas cifras y otras corresponde a las iniciativas retiradas tras su presentación formal.

El establecimiento de un gobierno de gran coalición en 1959 marca un hito respecto al empleo de la iniciativa. Si antes de 1959 aquella era utilizada como un instrumento de oposición a las políticas del gobierno y la intención al presentar la propuesta es someterla a votación, a partir de esa fecha la iniciativa se convierte en una herramienta para buscar el consenso político. En concreto, el objetivo pasa a ser la retirada de la propuesta a cambio de la negociación y la introducción en la legislación de los puntos de vista de sus promotores. En la actualidad, sin embargo, el ambiente político suizo se ha vuelto menos consensuado y más confrontacional, y el hecho de que el peso de la mayoría cuente más que la búsqueda de acuerdos se ha reflejado en el menor número de iniciativas retiradas (ibíd., pp. 146-147). Otro factor a tener en cuenta es el incremento a 100.000 del número de firmas necesarias para la presentación de una iniciativa,⁴⁷ que ha obligado a sus promotores a exagerar la importancia del problema y de los intereses en juego y, por tanto, ha hecho que sea más difícil justificar ante los votantes una posterior retirada de la propuesta. Por último, el mayor interés de los medios de comunicación por ciertas propuestas ha aumentado el escrutinio público sobre las iniciativas, dificultando también su papel no tanto de fin en sí mismas como de medio para la negociación y el consenso (ibíd., p. 148).

El Consejo Federal y la Asamblea poseen asimismo un cierto margen para controlar las iniciativas a través de la elección de la fecha de su convocatoria, ya que ambos pueden tomarse hasta cuatro años para deliberar sobre las mismas. Aunque no es habitual retrasar tanto el voto de una propuesta, sí ha habido numerosos casos en que el momento ha sido elegido para influir sobre el resultado (Kobach, 1994, p. 106).

⁴⁷ En el caso suizo, esta cifra sigue estando por debajo del umbral que algunos expertos consideran razonable para favorecer la presentación de iniciativas legislativas (Gross, 2007, p. 67).

7. Efectos “conservadores” de la democracia directa

Para que una enmienda a la constitución sea aprobada en referendo tiene que contar con una doble mayoría de votos y cantones. Hasta el momento, en ocho de cada diez casos una mayoría de cantones ha logrado evitar reformas frente una mayoría favorable de votantes. Se da la circunstancia de que los cantones más conservadores y opuestos a los cambios son aquellos que cuentan con una población menor y que, además, las diferencias demográficas entre los cantones han aumentado: los cantones de menor población cada vez cuentan con menos habitantes y los más poblados con un número de habitantes cada vez mayor. Esto hace que la sobre-representación con que cuentan a nivel federal siga aumentando, lo que ha otorgado a una pequeña minoría una capacidad de veto sobre la transformación del sistema político.⁴⁸ En la práctica, un 20 ó 25 por cien de los votantes de 11,5 cantones (el voto de un semi-cantón cuenta la mitad) puede bloquear una reforma constitucional, lo que implica que el proclamado equilibrio entre los principios democrático y federal no existe en realidad, y que el sistema político suizo favorece a este último frente al primero. Ésta es la explicación para el retraso suizo a la hora de adoptar el Estado de bienestar, medidas que centralizan ciertas políticas federales y otras reformas constitucionales importantes que en los países de su entorno llevan mucho tiempo en vigor (Linder, 2007, p. 110).

Para evitar que una pequeña minoría de votantes pueda bloquear reformas importantes para el país se han sugerido varias soluciones. La razón por la que el principio federal ha ganado en importancia frente al democrático, deshaciendo el equilibrio entre ellos, reside en los movimientos de población entre cantones, por lo que todas las soluciones tienen el común el factor demográfico. Así, puede sustituirse el actual sistema de un voto por cantón por el de un número variable de

⁴⁸ No obstante, los cantones no forman coaliciones permanentes de oposición a las reformas. Las minorías de bloqueo incluyen a distintos cantones en cada consulta, según la cuestión a decidir. Un ejemplo más de que los cleavages sociales no coinciden con las fronteras de los cantones y de que cada uno incluye, a su vez, diversas sub-culturas políticas (Eschet-Schwarz, 2001, pp. 194-195).

votos según el peso de la población; puede establecerse que para bloquear una mayoría de votos se necesite una mayoría cualificada de dos tercios, o que una mayoría cualificada de votos del 55 ó el 60 por cien puede imponerse a una mayoría contraria de cantones; puede determinarse que la mayoría más elevada de las dos (votantes o cantones) tenga preferencia en caso de no coincidencia; también podría establecerse que la federación pudiera asumir nuevas competencias sin necesidad de modificar la constitución (lo que eliminaría el requisito de la doble mayoría en ese caso). No obstante, no hay que olvidar que, además de la dimensión demográfica, todas estas propuestas tienen otro aspecto en común: el cambio en las reglas de juego debe aprobarse con las reglas vigentes, y es difícil imaginar que las minorías vayan a renunciar al poder que les concede la situación actual (Linder y Vatter, 2001, p. 118).

Otro efecto “conservador” de la democracia directa es que la amenaza de un referendo o iniciativa en contra de una medida gubernamental lleva a la mencionada búsqueda radical del consenso (Marxer y Pallinger, 2007, p. 24). Este consenso tiende a ser tan amplio que las políticas resultantes rara vez alteran significativamente el statu quo, lo que dificulta el dinamismo del sistema político y su adaptación a los cambios en su entorno. Las negociaciones que tienen lugar para evitar o desactivar la presentación de una iniciativa incluyen, en principio, a todos los actores relevantes. Sin embargo, en este tipo de negociaciones “pluralistas” suele existir un sesgo hacia el corto plazo y los intereses específicos de los grupos mejor organizados en detrimento de intereses más amplios y a largo plazo, lo cual también favorece el mantenimiento del statu quo. Por otra parte, dado que otra de las consecuencias de esta política de consenso es que los gobiernos no cambian sea cual sea el resultado de las elecciones legislativas, se da la paradoja de que el incremento de poder que otorga a los ciudadanos la democracia directa se ve compensado en parte por una reducción de su papel en el proceso electoral, dada la

limitada libertad de acción de los representantes que eligen y de los grupos políticos que estos forman en la Asamblea (Linder, 2007, pp. 113-114).⁴⁹

Cuando los referendos opcionales y las iniciativas no son utilizados como moneda de cambio para una negociación sino que la intención es que lleguen a ser votados, entonces poseen lógicas distintas para las diversas fuerzas políticas. Promover un referendo opcional contra una medida que les disgusta favorece a los conservadores dado que, si lo ganan, bloquean su entrada en vigor y si lo pierden, obtienen lo que hubieran obtenido de cualquier modo. En el caso de los progresistas ocurre lo contrario. Si promueven un referendo contra una medida que en su opinión es demasiado tímida y lo pierden, la reforma que no deseaban entra en vigor, pero si lo ganan, el juego político vuelve al punto de partida -el statu quo- sin que nadie pueda garantizar que el nuevo proyecto vaya a ir tan lejos como ellos querían. Para los progresistas, promover un referendo sólo tiene sentido si la medida en cuestión es “reaccionaria” en el sentido de eliminar logros o derechos sociales, o bien es tan moderada que en realidad no cambia casi nada. Sin embargo, a diferencia del referendo la iniciativa no perjudica tanto a los progresistas ya que, incluso no logrando su aprobación, permite dar a conocer a los votantes ciertas cuestiones y situar sus intereses en la agenda política, aunque estas posibilidades también se abren para los grupos conservadores radicales (Kriesi y Wisler, 1996, pp. 26-27).

Entre referendos e iniciativas existe asimismo otro tipo de asimetría. Mientras que una medida sometida a referendo ha pasado por los filtros que impone el proceso legislativo convencional -negociaciones pre-parlamentarias y en la Asamblea-, que habitualmente modera el alcance de los cambios, la iniciativa no tiene que pasar por ellos y puede introducir en la agenda intereses marginales a los que las élites no ha prestado atención, con lo cual su control es menor y la

⁴⁹ El efecto de la democracia directa en los partidos políticos es difícil de estimar. Si bien iniciativas y referendos les restan poder en la política *convencional* -parlamentos, gobierno, administración-, también les ofrecen otras vías para intervenir en el proceso político, que casi todos han utilizado, además, para aumentar su capacidad de influencia. Véase, entre otros, el epígrafe 5.4.2 más arriba.

incertidumbre sobre el resultado mayor. No obstante, también se puede pensar que el proceso de presentación de la iniciativa desradicaliza las propuestas de sus promotores -normalmente grupos de izquierda y movimientos sociales-, que estos moderaran para maximizar la probabilidad de que sean apoyadas en una consulta (Papadopoulos, 2001, pp. 44-45).

8. Efectos sobre el rendimiento del sistema político

La dificultad de llevar a cabo reformas y cambios ha acabado provocando una atribución ineficiente de responsabilidades en materia de políticas públicas. Ciertos cantones carecen de los recursos necesarios para hacer frente a problemas políticos, sociales y medioambientales que superan el ámbito local y cuya resolución necesitaría de una mayor capacidad ejecutiva del gobierno federal y/o de cambios en la estructura política suiza, como la fusión o integración de los cantones más pequeños para crear unidades más eficientes (Church y Dardanelli, 2003, pp. 21-22). No obstante, ambas cuestiones son enormemente sensibles y las decisiones gubernamentales, iniciativas o referendos que intentan abordarlas se suelen enfrentar a mayorías en su contra o a minorías con capacidad de bloquearlas.

También se atribuye a la democracia directa el interferir demasiado en el proceso legislativo, prolongando en exceso la toma de decisiones e introduciendo un elemento de inestabilidad permanente que equivale a una ausencia de decisiones sólidas y suscita dudas sobre la capacidad del sistema político para resolver los problemas (Delley y Mascotto, 1997, p. 36). Para evitar que un excesivo número de iniciativas sobre cuestiones intrascendentes paralice el proceso legislativo, se ha sugerido elevar el umbral necesario de firmas para poder convocarlas, o bien dificultar de alguna otra forma el procedimiento. Este tipo de propuestas tiene el inconveniente de hacer aún más difícil el recurso a referendos e iniciativas para aquellos grupos que no poseen los medios suficientes, reforzando el sesgo del sistema en favor de los grupos más poderosos o mejor organizados (Setälä, 1999,

p. 168). Otros autores niegan que exista un “exceso de democracia directa” y atribuyen el aumento del número de iniciativas presentadas no a una mayor facilidad procedimental sino a que el clima político Suizo se ha vuelto más conflictivo (Papadopoulos, 1998, p. 141).

9. Conclusiones

Las iniciativas y los referendos optativos influyen en las políticas públicas formuladas por el gobierno tanto si son retirados como si son sometidos a voto y, en este último caso, tanto si logran un apoyo mayoritario como si son rechazados. Los instrumentos de democracia directa pueden ofrecer una vía de oposición al gobierno alternativa a la vía parlamentaria y en ocasiones más efectiva; detener la aplicación de una ley; modificar la constitución; introducir propuestas que se convierten en leyes aunque gobiernos y parlamentos estén en desacuerdo; su convocatoria puede introducir cambios en un proyecto gubernamental o parlamentario; revelar un estado de opinión que lleva al gobierno a rediseñar sus políticas públicas; promover consensos que impiden una acción política que altere el statu quo; o bloquear cambios deseados por la mayoría. Independientemente de que iniciativas y referendos optativos lleguen siquiera a someterse a consulta, de cuál sea el sentido del voto, o de que votantes y cantones discrepen en sus posturas ante las políticas referendadas, la democracia directa condiciona la actuación de todos los actores del sistema político, aumenta la complejidad y la incertidumbre en el sistema, y determina por completo la evolución del mismo.

Se puede afirmar a partir de la experiencia con la democracia directa en Suiza que existe un *trade-off* entre el autogobierno de la comunidad política y la eficiencia del sistema de gobierno en el actual entorno dinámico y globalizado. No obstante, que sea difícil progresar en ambas direcciones simultáneamente no quiere decir que una forma de gobierno que otorga un lugar central a las instituciones de democracia directa vaya a provocar la extrema disfuncionalidad, el cúmulo de decisiones poco

meditadas por parte de una ciudadanía no preparada y la decadencia del Estado que han vaticinado muchos teóricos a lo largo de la historia. Suiza es la prueba de que un sistema que combina instituciones de democracia directa y representativa puede ser efectivo, legítimo, próspero y estable.

5.4.5 Un sistema consensual

Suiza suele ser incluida junto a Bélgica, Holanda, Austria y otros entre el grupo de países que poseen un gobierno consociativo, de reparto del poder o de acomodación mutua. En un sistema consensual el proceso de toma de decisiones no se apoya en el principio mayoritario, sino en la negociación y la deliberación. La idea es que todos los actores públicos y privados que posean intereses en una determinada política deben ser incorporados al proceso legislativo a través de consultas formales o informales (Kloti, 2001, p. 24; Nichols Clark, 2001, p. 143). El consociativismo es una reacción institucional del sistema político a los retos de una sociedad pluralista y fragmentada que favorece la integración de todos actores políticos en el sistema. En Suiza, esta reacción no responde a una decisión de los gobernantes, sino que es fruto de un proceso de aprendizaje a largo plazo y de la adaptación de la experiencia de gobierno comunitario de ciudades y comunas (Lehmbruch, 2001, p. 85). La búsqueda de consenso se manifiesta en Suiza mediante la formación de un gobierno de gran coalición a nivel federal y a través del principio de consenso presente en todos los niveles del proceso legislativo en la federación, los cantones y las comunas.

El sistema proporcional que se emplea para las elecciones legislativas federales no permite la formación de gobiernos de un sólo partido. En su lugar, favorece las coaliciones entre varios de los partidos que cuentan con representación parlamentaria. La democracia directa provoca que esas coaliciones sean lo más amplias posibles, cooptando a posibles adversarios que podrían solicitar un referendo en contra de las decisiones gubernamentales. Esto es lo que condujo, a partir de 1969, a la llamada “fórmula mágica”, una coalición gubernamental que reúne a los cuatro partidos más importantes desde entonces. Esta coalición funciona sin un acuerdo formal que obligue a los partidos a acatar las decisiones, por lo que en ocasiones se da el caso de que algunos de ellos están en el gobierno y en la

oposición simultáneamente, llegando a acuerdos con sus socios pero oponiéndose a ellos a través de su grupo parlamentario o mediante la convocatoria de un referendo o iniciativa en busca de réditos electorales (Kloti, 2001, p. 25).

Una nota adicional sobre la política de consenso y la democracia directa. El principio de consenso implica la integración de casi todos los intereses existentes en la sociedad. Aunque es cierto que el consenso en Suiza es, en parte, una reacción adaptativa de las instituciones de gobierno a la presencia de la democracia directa, ésta última no es condición suficiente ni necesaria para que se produzca el consenso. En la mayoría de países que cuentan con una forma de gobierno consensual (los citados al inicio de esta sección, por ejemplo), o bien no existen instituciones de democracia directa o bien éstas no tienen un papel clave en el proceso legislativo. En otros casos en que la democracia directa juega un papel relevante -aquí hay que pensar en California-, ello no ha provocado que el proceso de toma de decisiones se haya vuelto más consensual o integrador (Papadopoulos, 1998, p. 73).⁵⁰ Por tanto, no existe una relación de causalidad exclusiva entre la democracia directa y la integración de intereses sociales. Que esta integración se produzca en un sistema de democracia directa va a depender también de otros factores institucionales.

El proceso federal de toma de decisiones comienza con la fase de inicio o fijación de la agenda. Tradicionalmente era el parlamento el actor principal en esta fase, pero en la actualidad más de un 40 por cien de los proyectos tiene su origen en el gobierno, un 15 por cien responde a propuestas formuladas por los ciudadanos y un 17 por cien se debe a la influencia del entorno internacional. La segunda fase, la etapa preparatoria o de consultas pre-parlamentarias, es la responsable de dos terceras partes de la duración de proceso de toma de decisiones. Esta fase incluye

⁵⁰ En principio, la presencia *simultánea* en un sistema político de instituciones de democracia directa y de un ambiente político polarizado debe incrementar *forzosamente* la incertidumbre y la disfuncionalidad del proceso legislativo. Éste parece ser el caso de California.

la elaboración de una propuesta preliminar, su estudio por parte de comités especializados (formados por expertos y por representantes de los grupos de interés, los cantones y los partidos políticos), la apertura de un proceso formal de consultas, un proceso de revisión administrativa y una decisión gubernamental. Esta fase puede ser más o menos minuciosa en función de la naturaleza de la decisión a tomar. Una vez la propuesta llega a la Asamblea Federal, se inicia la tercera fase mediante la preparación de aquella por parte de uno de los comités parlamentarios permanentes para su discusión en las cámaras. Dada la necesidad de acuerdo entre ambas cámaras para que un proyecto se convierta en ley y su diversa composición, el grado de consenso es bastante elevado (más de un 90 por cien). En la cuarta fase entran en funcionamiento los mecanismos de democracia directa. Como hemos visto, las élites intentan reducir por diversos medios la incertidumbre asociada a la votación popular de las leyes, y sólo una pequeña parte de la legislación federal acaba siendo objeto de consulta. Cuanto mayor sea el consenso parlamentario logrado por la nueva ley, menor es la posibilidad de que se convoque un referendo en su contra. La última fase es la fase de aplicación de la ley. Dado que muchas leyes son leyes marco, deben establecerse los detalles de su aplicación. En esta fase cobran una importancia decisiva los cantones, encargados en la mayor parte de los casos de aplicar las leyes federales a través de la llamada “delegación federal”. La aplicación de las leyes puede encargarse también a organismos públicos, privados o sin ánimo de lucro (Kriesi y Trechsel, 2008, pp. 116 y ss.).

En 1999, Christopher Blocher, líder del Partido Popular Suizo (SVP), que contaba con un miembro en el Consejo Federal, se distanció de sus socios en el gobierno al plantear medidas que rechazaban la llegada de inmigrantes y el acercamiento del país a Europa. Sus propuestas calaron en los segmentos aislacionistas del país, y su porcentaje de voto en las elecciones legislativas de ese año pasó del habitual 11 por cien a un 22,5 por cien, haciendo del SVP el mayor partido de la Asamblea Federal (Rose, 2000, pp. 36-37). En 2003 repitieron su éxito electoral, lo que sirvió al SVP para reclamar un segundo asiento en el gobierno, en

detrimento de los cristianodemócratas. En 2008, el SVP pasó voluntariamente un año en la oposición tras una serie de desavenencias y pugnas internas (Milic, 2008, p. 1124).

Aunque el gobierno de gran coalición no ha sido cuestionado, existen dudas sobre la capacidad de esta institución para adaptarse a los cambios en el comportamiento electoral de los votantes suizos, y no se puede afirmar que el sistema político no vaya a abandonar en algún momento la “formula mágica” en favor de una vuelta a los gobiernos formados por el partido que obtenga una mayor representación parlamentaria, lo cual supondría el principio del fin del principio de consenso en la política suiza (Ladner, 2010, pp. 199-200).

Junto al federalismo y a la democracia directa, se ha atribuido al sistema consensual la lentitud en reaccionar frente a los nuevos retos y el no tener en cuenta más que los intereses de su propia burocracia y los de los actores implicados en los procesos de negociación. El carácter colegiado de las decisiones gubernamentales puede provocar obstruccionismo y la parálisis del proceso de toma de decisiones. Ello puede dificultar la búsqueda de las mejores soluciones en favor de aquellas que convienen a sus departamentos. Asimismo, el proceso legislativo se ha vuelto excesivamente largo y complejo (Kloti, 2001, pp. 25, 27-28; Linder y Steffen, 2007, p. 28). Más de la mitad de los procesos duran más de tres años desde su inicio hasta su votación parlamentaria. Además, pese a su duración, el proceso no suele dar lugar a grandes cambios, sino a pequeñas reformas marginales, soluciones a corto plazo que deben ser revisadas al poco tiempo (Kriesi y Trechsel, 2008, pp. 115-116).

Un problema específico con la fase de consultas pre-parlamentarias, aparte del grado en que contribuye a aumentar el tiempo del proceso, es que no parece que ayude a reducir la incertidumbre respecto a la entrada en vigor de las leyes. La lógica de las consultas es que cuanto más amplias sean, mejor recogerán los diversos intereses existentes y menor será el riesgo de que alguno de los actores

intente anular la ley por la vía del referendo. Sin embargo, cuando las propuestas son muy importantes o conflictivas, las consultas no reducen la posibilidad de su contestación a través de los mecanismos de democracia directa (Sciarini, 2007, p. 491).

Al igual que con el federalismo o la democracia directa, vale la pena preguntarse si lo que predicen los enfoques comparados sobre el consenso como principio rector de la gestión política en sociedades divididas es de aplicación al caso suizo. La política de acuerdos continuos y generalizados, se nos dice, será efectiva si existen unas élites dispuestas a negociar unas con otras en representación de sus respectivas minorías culturales, si estas élites cuentan con un cierto margen de actuación y si las diversas sub-culturas del Estado aceptan los acuerdos a que lleguen sus representantes, o al menos se muestren pasivas respecto a ellos. Aunque en Suiza se dan todas estas condiciones, los análisis comparados suelen omitir que su sistema político cuenta con una institución -la democracia directa- que puede alterar por completo el resultado del proceso. En Suiza son los ciudadanos los que tienen la última palabra sobre los consensos logrados. Ello hace que el grado de control que se supone a las élites en el modelo consensual no sea de aplicación al particular consensualismo suizo, y que la capacidad de los ciudadanos para sustraerse a ese control sea elevada, al igual que es elevado el grado de incertidumbre en el proceso de toma de decisiones (a diferencia de otros sistemas consensuales donde los acuerdos y el control por parte de los representantes reducen la incertidumbre del proceso) (Papadopoulos, 1997, p. 171).

Que la lógica mayoritaria de los partidos substituya en ocasiones el principio de consenso, que el ambiente político se haya vuelto más confrontacional en tiempos recientes, como demuestra el auge del SVP, y que la democracia directa otorgue a los ciudadanos la decisión última sobre las medidas acordadas por las élites, pese a los esfuerzos de éstas por controlar el proceso, suscita dudas sobre la capacidad del modelo consensual suizo para evolucionar lo suficientemente rápido

como para adaptarse a las nuevas demandas que se le formulan y para mantener la estabilidad del sistema.

6 IDEALES E INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Igualdad ante la ley, libertad de palabra y participación directa en las instituciones de gobierno conforman el ideario político de la democracia ateniense, un ideario que no se encuentra recogido en ningún texto fundamental. Lo más parecido que nos ha llegado es la transcripción de Tucídides de la oración fúnebre pronunciada por Pericles en honor de los primeros atenienses caídos en la Guerra del Peloponeso. Gran admirador de Pericles, Tucídides “compone” la oración fúnebre con las ideas y las palabras utilizadas para la ocasión por el estadista (García Gual, 1995, p. 104). Pericles destaca cómo la democracia ateniense aún los valores que considera imprescindibles para un desarrollo armónico de la sociedad, como la igualdad, la libertad, el respeto a las leyes, la participación pública voluntaria, la convivencia, la obtención de un digno nivel de vida, la paz, etcétera:

Se denomina democracia, y de acuerdo con las leyes, todos tienen derechos iguales en sus pleitos privados [...] Hemos dedicado a nuestro espíritu muchísimas pausas de nuestro trabajo, consagrándole certámenes y fiestas sagradas a lo largo de todo el año y lujosas instituciones privadas [...] En las mismas personas es posible el interés por los asuntos públicos y privados, y el que, a pesar de dedicarse a distintas ocupaciones, no conozcan de un modo deficiente los públicos, pues somos los únicos que a quien no participa en ninguno de estos le consideramos no despreocupado, sino inútil, y lo cierto es que sólo nosotros decidimos o examinamos con rectitud los asuntos, sin considerar un daño para la acción las palabras, sino más bien el no informarse mediante debate antes de emprender los que se debe ejecutar (Tucídides, 1988, pp. 183-185).

De todos los estadistas de la época clásica, Pericles es el que mayor empeño puso al servicio de una fe democrática en la que creía sinceramente. Su descripción de Atenas no es tanto normativa como descriptiva: la ciudad está abierta a todos, sabios, artistas y comerciantes, y sus habitantes son justos y trabajadores; sabe disfrutar de las fiestas y mostrar valentía en el campo de batalla; aprecia el saber y la belleza, pero no cae en lujos excesivos ni en la ociosidad decadente. Esta es una ciudad en la que se puede “vivir en democracia una vida buena, personal y en franca y familiar camaradería; bella ciudad por cuyos ideales vale la pena pelear y hasta morir” (García Gual, 1995, p. 107).

Desde una perspectiva contemporánea, la combinación de voluntariedad y de sorteo para la selección de magistrados y jurados y el poder soberano de una Asamblea en la que impera la democracia directa apunta a la ingobernabilidad del Estado. Es cierto que la polis ateniense nunca se libró de los conflictos, pero tampoco hay duda de la eficiencia y la estabilidad de su sistema de gobierno, tanto si lo comparamos con otras comunidades políticas como si tenemos en cuenta su duración en el tiempo. El ejército, la flota, las decisiones relativas a la guerra, la administración del culto religioso, los espectáculos y juegos o el mantenimiento del orden público, aspectos todos esenciales para la supervivencia de la polis, funcionaron aceptablemente bien en Atenas, y su sistema de democracia directa supo producir decisiones adecuadas sin poner en riesgo, por lo general, la estabilidad y la existencia de la ciudad (Del Águila, 1998, pp. 16-17).

Los ideales de la democracia ateniense se encarnan en un concepto de ciudadanía que consagra una esfera de libertad –para participar en la vida pública y frente a la opresión de los gobernantes y de los demás ciudadanos– y de igualdad –de palabra, de participación y de estatus político–, sustentadas a su vez en un elevado sentido de la virtud cívica que requiere de todos los ciudadanos la máxima participación en la vida pública que sean capaces de ofrecer.

Los ciudadanos suizos también comparten un cierto orgullo sobre su sistema político, un optimismo sobre la capacidad de autogobierno que les otorga, y una sensación personal de autonomía y de libertad políticas vinculadas a la existencia de sus instituciones participativas. Preguntados en encuestas por sus sentimientos acerca de su condición de ciudadanos suizos, un 60 por cien cita espontáneamente instituciones relacionadas con la democracia directa, y las respuestas vinculadas al sistema político triplican a cualquier otra (Fossedal, 2002, p. 246).

La democracia directa promueve determinados comportamientos políticos y actitudes sociales: el interés y la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos, su receptividad a la información política, su patriotismo cívico y su orientación comunitaria, un proceso de aprendizaje -a través de la participación- en la capacidad de reflexión sobre los argumentos ajenos y el compromiso político entre las diversas posturas (ibíd., p. 267). A su vez, esta cultura política permite el funcionamiento efectivo y estable de una forma de gobierno que se apoya en gran parte en mecanismos de democracia directa.

Al menos en un plano ideal, los ciudadanos suizos se ven a sí mismos como participantes activos en sus comunidades locales, pero también formando parte de una ciudadanía común. Por otra parte, conciben al Estado como una expresión de la voluntad colectiva (Barber, 1988, p. 34).

Estas características y valores relacionan entre sí a los dos sistemas políticos. Su vínculo es precisamente la existencia de instituciones de legislación directa y las actitudes políticas que acompañan a estas instituciones. Sin embargo, es necesario precisar qué significado pueden tener libertad, autonomía, virtud e igualdad política en periodos históricos y contextos políticos tan distintos.

6.1 ¿Ciudadanos virtuosos?

1. *El significado de la ciudadanía activa*

Una definición amplia de ciudadanía incluye al menos dos aspectos. En primer lugar, implica la pertenencia a una comunidad política. La polis en el caso ateniense y el Estado-nación en el mundo contemporáneo. En segundo lugar, ser ciudadano lleva aparejados derechos y obligaciones. Algunas de las obligaciones consisten en pagar impuestos u obedecer las leyes, aunque no hace falta ser ciudadano para estar sujeto a ellas, porque también lo están los residentes permanentes, tanto en la polis como en el Estado contemporáneo. Los derechos definen mejor en qué consiste ser ciudadano, aunque el derecho a la protección del Estado también se extiende a los residentes. El derecho más importante de todos es el de participar en el proceso político, y éste es el que define estrictamente a la ciudadanía, porque está reservado únicamente a ella. Ello implica que la ciudadanía sólo existe en los sistemas democráticos. En los regímenes no democráticos, donde la participación política está vedada a una mayoría, no existen ciudadanos sino súbditos (Kivisto, 2008a, p. 543). En propiedad, habría que decir que la ciudadanía sólo existe en las *verdaderas* democracias. Sin entrar en un debate sobre el contenido sustantivo o material de la democracia, o en otro tipo de consideraciones normativas que no son objeto de esta tesis, y atendiendo únicamente a una dimensión procedimental, una democracia es aquella que permite a los ciudadanos elegir libre y regularmente a los representantes que elaborarán las leyes en su nombre, o bien la que permite a los ciudadanos elaborar las leyes por sí mismos, o bien un sistema que combina ambas características. Además, todos estos sistemas deben contar con ciertas características *liberales* (libertad de prensa, de reunión, de asociación, etcétera), que son las que garantizan una participación política libre. Que en la democracia ateniense no existieran *formalmente* estas libertades no quiere decir que los ciudadanos no pudieran participar en la vida política como

ciudadanos libres, sino únicamente que la libertad de la polis era distinta a la libertad moderna.

Que un individuo posea ciertos derechos legales o capacidades sólo abiertas a los ciudadanos no quiere decir que se vaya a *sentir* ciudadano. Tampoco podemos hablar de ciudadanos de pleno derecho en el caso de individuos que cuentan formalmente con derechos de ciudadanía pero cuya situación social o la discriminación que sufren les impiden ejercerlos (Heywood, 2004, p. 210), si bien éstos son ya aspectos modernos del concepto de ciudadanía.

En la democracia griega no existe nada parecido a la garantía legal de los derechos del ciudadano de los Estados contemporáneos. Para los atenienses, ciudadanía significa igual posibilidad de participación en las instituciones comunes. Además, la ciudadanía no se posee, sino que se comparte (Sabine, 1990, pp. 16, 17). El ciudadano de la polis es aquel al que se permite participar en la vida pública (Sinclair, 1988, p. 23). Ser ciudadano de Atenas equivale a ser miembro de la ciudad, la polis, una comunidad civilizada en la cual se garantiza la libertad. Ambos verbos, participar y compartir, apuntan a un sistema político que exige mucha más actividad al ciudadano ateniense que al de las modernas democracias. Y lo que es más: le exige una determinada actitud, el mantenimiento de una cierta virtud pública.

La ciudadanía ateniense se obtenía por nacimiento o por naturalización, aunque los atenienses se mostraban reticentes a conceder la ciudadanía a extranjeros, así que la descendencia fue el criterio principal. La gran mayoría de ciudadanos lo eran por nacimiento, aunque había algunas excepciones. Por ejemplo, los hijos de madres extranjeras y padres atenienses no eran aceptados como atenienses (ibíd., p. 24). En la segunda mitad del siglo IV a.C. era habitual que los padres, abuelos y bisabuelos de un joven ateniense lo fueran también. La diferencia entre los ciudadanos y los esclavos -aparte de que, obviamente, estos últimos no podían participar en la vida política- era que los ciudadanos eran libres y los esclavos no. La principal diferencia entre un ciudadano y un meteco o residente

extranjero estaba en los derechos políticos asociados exclusivamente a la ciudadanía. Por tanto, la diferencia entre un ciudadano y otro que no lo es radica en lo que a este último le falta para ser un miembro *de pleno derecho* de la comunidad. Los ciudadanos adultos tenían derecho a asistir a la Asamblea, y los mayores de treinta años podían, además, ser magistrados, legisladores o jurados en los tribunales. Por otra parte, los ciudadanos eran los únicos que podían adquirir propiedades inmuebles en el Ática. Los metecos sólo podían hacerlo en casos especiales si la Asamblea les concedía tal privilegio. La extracción de minerales, que suponía una importante fuente de ingresos, sólo se concedía a ciudadanos porque, a pesar de que la propiedad del subsuelo pertenecía a la polis, se otorgaban permisos de extracción a largo plazo a personas privadas) (Hansen, 1991, pp. 94-96; Sinclair, 1988, pp. 28-29; Hedrick, 1994, p. 294).

En la *Política*, Aristóteles se pregunta quién es ciudadano. Por un lado, afirma que es aquél que toma parte en los juicios y ocupa los cargos. Por otro lado, nos dice que el ciudadano es aquél que disfruta de la libertad de acceder por turno a los órganos de gobierno y de deliberación y a los tribunales de la ciudad. Estas dos definiciones apuntan a un dilema democrático plenamente contemporáneo. En el primer caso llamamos ciudadano al individuo que participa activamente en la vida política de la comunidad; en el segundo, el individuo puede permitirse ser pasivo, es decir, puede participar en la vida pública, pero tanto si lo hace como si no seguiremos considerándolo ciudadano. Leyendo a Aristóteles desde una perspectiva actual, la mayor parte de los ciudadanos atenienses participaban activamente en sus instituciones, mientras que el ciudadano de nuestras democracias solo ejerce su condición marginalmente (Saxonhouse, 1996, pp. 125-126).

Lo que la ciudadanía ofrecía distinguía una esfera de seguridad, de libertad para perseguir los propios fines, de justicia (en la que la igualdad de todos equivalía a que cada uno recibiese lo que merecía) y de bienestar, de otra en lo que nada de esto estaba asegurado, y ello suponía una clara diferencia en unos tiempos en los que la esclavitud y la tiranía eran una posibilidad real. La polis garantiza la libertad

de los ciudadanos. La ciudadanía en la polis está asociada al bienestar personal de los individuos, pero al mismo tiempo se desvincula de la situación personal de estos. Por una parte, la igualdad de los ciudadanos es una igualdad ante la ley y no una igualdad social o económica; iguales derechos disfruta el pobre que el rico. Por otra parte, y dejando de lado la cuestión de los excluidos por la democracia, la polis no exige ninguna cualificación personal para ser ciudadano: desde las reformas de Solón, todos los varones atenienses adultos y descendientes de ciudadanos lo son automáticamente, sin importar su nivel de renta o las propiedades que posean (Farrar, 1995, pp. 31-32; Hansen, 1991, p. 108).

Más que privilegios de los ciudadanos, las libertades y los derechos citados son la esencia de la ciudadanía. Lo paradójico del sistema político ateniense es que funciona sin ningún texto específico que garantice tales derechos (Ostwald, 1996, p. 51). En la polis, el Estado no es una entidad separada del conjunto de los ciudadanos, sino que se confunde con los propios ciudadanos. Es la existencia de la ciudadanía la que da forma al sistema político democrático. En Atenas no existe un gobierno y una burocracia frente a las cuales los ciudadanos poseen un conjunto de derechos para salvaguardar sus libertades, sino que es la propia organización –la polis– la que existe por la mera asociación de los ciudadanos, y al existir garantiza en sí misma las libertades de sus miembros (Brook Manville, 1996, p. 380).

Fustel de Coulanges considera que la “revolución” que transforma a los súbditos en ciudadanos se produce entre los siglos VII y V a.C. A diferencia de lo que ocurre en otras comunidades políticas, mantiene que los atenienses fuerzan las concesiones de la “clase superior” sin violencia, apoyándose en la fuerza moral de sus progresos. Tras las concesiones, se nombran legisladores que van cambiando las leyes. Fustel llama a este proceso la “transformación de la ciudad antigua” (Fustel de Coulanges, 1971, pp. 358-361).

En Atenas no aparece una sociedad cuyos miembros actúen en la esfera política para conseguir objetivos en otros ámbitos, sino una comunidad cívica en la

que la primacía de lo político y de la identidad común configuran el resto de los roles sociales. Por eso son los ciudadanos y no la administración o la burocracia estatal los que constituyen la ciudad, y por eso su sistema político democrático “hace peticiones tan exigentes a los individuos para que transformen su identidad personal o social en una identidad política comunitaria” y hasta que reinterpreten los valores individualistas que reinan entre los atenienses a la luz de lo comunitario, como ocurre con el alcance de la gloria o la búsqueda de la excelencia cívica (Del Águila, 1998, pp. 26-27).

Es notable el contraste entre la democracia ateniense y las democracias liberales modernas en la proporción de ciudadanos respecto a la población, los respectivos papeles que ambas reservan a sus ciudadanos, y las actitudes que exigen de ellos.

La ciudadanía actual coincide casi por completo con la población de un Estado. Por eso, el ejercicio de los derechos políticos se ha universalizado, mientras que en la antigüedad sólo podía disfrutarlo una parte de la población (Rivero, 2001, pp. 53-54). Por otra parte, ser ciudadano en la antigüedad equivale a anteponer las necesidades de la ciudad a las necesidades y deseos individuales. Ello presupone que existe un bien común y que ese bien común es asumido por los ciudadanos como más importante que el bien particular de cada ciudadano. El contraste con la democracia contemporánea es evidente. En las actuales sociedades plurales no sólo es difícil determinar en qué puede consistir el bien común sino casi imposible esperar de los ciudadanos que hagan prevalecer metas comunes frente a sus objetivos personales. Así, se ha dicho que “si la dimensión pública es el núcleo de la ciudadanía antigua, el núcleo de la ciudadanía moderna o liberal es la dimensión privada. Si la ciudadanía antigua se orienta a la acción colectiva, expresiva, de los ciudadanos en la ciudad, la ciudadanía moderna se orienta a subrayar un ámbito individual de soberanía que los ciudadanos afirman frente a su propia comunidad y Estado” (ibíd., p. 62).

Frente a la idea de ciudadanía ateniense emerge una idea moderna que se apoya en el individuo como poseedor de derechos, derechos de los que la comunidad política (el Estado, la ciudad) no puede despojarle, porque están consagrados en unas leyes que establecen su primacía frente a los objetivos de la propia comunidad política. El ciudadano de las modernas democracias liberales ya no es aquel que antepone el bien de la comunidad al bien personal, sino un ciudadano individualista presto a hacer valer sus derechos frente a los del Estado. A su vez, ya no podemos describir al Estado como la encarnación de la voluntad colectiva, sino como un instrumento de defensa de la soberanía y las libertades de los individuos (ibíd., pp. 63, 65).

Por otra parte, en las actuales democracias avanzadas, el concepto de ciudadanía no está ligado únicamente a la posibilidad legal de participar en el proceso político, o a la protección de la libertad individual, sino a la capacidad de disfrutar de una serie de derechos. El estudio clásico de los derechos ciudadanos es el de T. H. Marshall. Marshall define la ciudadanía como una completa inclusión en la comunidad, y analiza su establecimiento en las sociedades contemporáneas a través de la adquisición por parte de los individuos de tres tipos de derechos. En primer lugar están los derechos civiles, inviolabilidad de la persona, libertad de expresión, pensamiento y credo, libertad para adquirir propiedades y derecho a la justicia. Posteriormente se establecen los derechos políticos, el derecho a ejercer la autoridad política o a participar en la elección de aquellos que van a ejercerla. Finalmente están los derechos sociales, “desde el derecho a disfrutar de una seguridad y una ayuda económica mínimas al derecho a participar por completo de la herencia social y a llevar una vida civilizada de acuerdo a los estándares vigentes en la sociedad” (1997, p. 294).

Hoy en día nadie discute que la solidaridad, el respeto a las leyes o la participación electoral son aspectos normativos de lo que se considera un buen ciudadano. Sin embargo, no existe un consenso tan amplio a la hora de considerar que para ser buen ciudadano se debe participar activamente en la vida política de la

comunidad (Van Deth, 2007, p. 415). Que un ciudadano no lo hiciera era algo incoherente y censurable para los atenienses. Sin embargo, mientras la ciudadanía antigua obligaba a participar en la polis, pues en eso consistía ser libre, la idea moderna de libertad está relacionada con la capacidad de retirarse a las actividades privadas sin interferencias por parte de la sociedad o el Estado. Gran parte de las doctrinas políticas desde la reaparición histórica de la democracia han enfatizado la idea del ciudadano como alguien que interviene mínimamente en el gobierno del Estado y, a pesar de esta mínima intervención (o quizá fruto de ella), éste garantiza su libertad para que la emplee como desee. En particular, diversas variantes contemporáneas del liberalismo clásico defienden un concepto de ciudadanía en el que los individuos se dedican esencialmente a perseguir su prosperidad y no sobrecargan al Estado (y, por tanto, al resto de ciudadanos) con sus demandas de derechos ni interfieren con peticiones de participación. El problema de esta idea es que reserva un papel tan minúsculo para la participación que no se distingue de la ausencia de participación y, por tanto, niega la esencia de la ciudadanía (Heywood, 2004, p. 216).

Suiza es una democracia liberal representativa, si bien las instituciones de democracia directa juegan un papel fundamental. Como en Atenas, ninguna ley obliga al ciudadano suizo a participar intensivamente en la vida política y, al igual que cualquier otro ciudadano contemporáneo, la libertad de que disfruta es la libertad para dedicarse a lo que desee. Sin embargo, muchos de los ciudadanos suizos dedican a la vida política más tiempo y energía que los ciudadanos de otras democracias, y su actividad no se limita a elegir cada cierto tiempo a sus representantes políticos.

Son ciudadanos suizos los descendientes de ciudadanos suizos, los descendientes de extranjeros y residentes nacidos en el país no adquieren automáticamente la nacionalidad, incluso si pertenecen a la segunda o tercera generación de residentes. El proceso de naturalización posee en Suiza un principio -“Son los ciudadanos los que otorgan la ciudadanía”- (Fossedal, 2002, p. 119) y tres

características. En primer lugar, la ciudadanía suiza se adquiere al convertirse en miembro de una comunidad local. En segundo lugar, la naturalización requiere a menudo de la decisión de la Asamblea legislativa local, hasta hace poco incluso por votación popular. En tercer lugar, evaluar la idoneidad de un candidato para convertirse en ciudadano es responsabilidad de la comunidad local, si bien el gobierno federal establece las condiciones que deben cumplir los candidatos: doce años de residencia en el país, integración en la vida suiza, familiaridad con las costumbres suizas, respetar las leyes y no constituir un peligro para el estado. A estas condiciones se suman las que puedan imponer las autoridades locales: un tiempo adicional de residencia en el cantón o en la comuna, disponer de medios suficientes, pagar unas determinadas tasas, etcétera. Es un proceso difícil, lento y costoso para el candidato. El establecimiento de una política federal de inmigración es una respuesta institucional al incremento en el número de residentes (cuyos hijos y nietos tampoco son ciudadanos), a la preocupación por la integración de los extranjeros, y a que, con el desarrollo del Estado de bienestar, sólo los ciudadanos pueden disfrutar de derechos sociales y económicos, lo cual deja sin ellos a una parte considerable de la población. Sin embargo, la asunción de competencias en materia de ciudadanía por parte de la federación no ha tenido mucho éxito debido al principio federal de subsidiariedad y a la dificultad de modificar la constitución por el criterio de la doble mayoría. El Artículo 42 de la CF establece que cualquiera que sea ciudadano de un cantón es ciudadano suizo, y hasta la adopción de la Constitución de 1848 los cantones contaban con competencias exclusivas en la materia. La Constitución de 1874 otorgó al Consejo Federal la responsabilidad de supervisar los procesos de naturalización y de establecer unos criterios comunes, pero hasta mediados de la década de 1990 no existió una política federal de inmigración: el gobierno federal se ocupaba de los permisos de admisión y residencia y la concesión de la ciudadanía se dejaba a cantones y comunas. Hasta ahora, las principales iniciativas para facilitar la naturalización y la integración de los extranjeros residentes han fracasado, bien por no reunir una mayoría de votos, bien

por reunirla en las últimas consultas, pero no contar con una mayoría favorable de cantones. (Kriesi y Trechsel, 2008, pp. 12-13; Church y Dardanelli, 2003, n19; Lavenex, 2007, pp. 637-639). La Corte Federal estableció que la votación popular sobre la concesión de ciudadanía es inconstitucional por su potencial discriminatorio, y ha admitido demandas en contra de decisiones tomadas mediante ese método. Esta decisión de la Corte cuenta con la oposición del Partido Popular Suizo (SVP) y otros grupos de derecha, que han lanzado iniciativas para revocarla, y han sido también los promotores del rechazo en referendo de la simplificación del proceso de naturalización (Lavenex, 2007, pp. 639-640).

De forma un tanto idealizada, que en cualquier caso admite, Benjamin Barber piensa que la ciudadanía suiza es una forma de identidad. A pesar de lo que pudiera parecer, dadas las divisiones de todo tipo existentes en el país, lo que define a la ciudadanía suiza es la capacidad de aceptar y defender intereses que no son los propios. La definición de los bienes comunes es la clave de la estabilidad de sociedades tan heterogéneas como la suiza. Si el desacuerdo es tolerado e incluso bienvenido en otras sociedades pluralistas, la posibilidad de que el proceso político desembocara sistemáticamente en Suiza en una falta de acuerdo y en la decisión a través del principio mayoritario podría llevar a la desintegración del Estado. Por eso el autor cree que su ciudadanía es sinónimo de consenso y de aceptación recíproca (1988, pp. 48-49).

Hay tres aspectos de la ciudadanía suiza que nos recuerdan a la idea de ciudadanía en la polis ateniense, pero se trata de semejanzas que deben ser matizadas. En primer lugar, que la definición estricta de ciudadanía, más allá de otros derechos que pueda llevar aparejados, es la misma en ambos sistemas políticos: ciudadano es aquel a quien se permite participar en las instituciones políticas. No obstante, esta definición de ciudadanía vale para cualquier democracia liberal, de ahí que podamos concluir, no que Atenas y Suiza estén vinculadas por su concepto estricto de ciudadanía (que lo están), sino que este concepto estricto es atemporal y esencial en cualquier modelo de democracia.

En segundo lugar, Atenas y Suiza dificultan mucho la adquisición de la ciudadanía, lo cual conlleva la convivencia en el mismo Estado de ciudadanos con una gran proporción de habitantes que no lo son, mayor en la polis por la presencia de esclavos. Los metecos en el caso ateniense, y los residentes en el caso suizo son habitantes -durante generaciones- a los que resulta muy difícil acceder a la ciudadanía, hombres libres que pueden prosperar pero que carecen de los derechos reservados a los ciudadanos. En este sentido, debemos señalar que en Suiza la universalización de los derechos políticos mencionada anteriormente no se ha producido en la misma medida que en otras democracias contemporáneas.

En tercer lugar, la ciudadanía está estrechamente vinculada en ambos casos a la participación activa y directa en la vida política de la comunidad, esto es, a la posibilidad de intervenir sin intermediarios en el proceso legislativo. Así, parecería que se aplicase también a Suiza la centralidad de la dimensión pública que Rivero menciona en el caso ateniense. Es cierto es que esta dimensión pública es muy importante para los ciudadanos suizos, y lo es en mucha mayor medida que en otras sociedades democráticas contemporáneas. Así, desde una perspectiva republicana se puede atribuir esta dimensión pública de la ciudadanía suiza una mayor virtud cívica de los suizos en comparación con los ciudadanos de otras sociedades modernas. Sin embargo, esta orientación pública coexiste con otra dimensión privada, típicamente moderna, que determina una esfera de libertad individual *frente* a la comunidad política, y no *creada* por la participación en aquella, como en el caso ateniense. Este ámbito de libertad individual es más importante que cualquier bien colectivo en las democracias liberales modernas, justo al revés de lo que ocurre en la democracia antigua. En este sentido, la democracia suiza es típicamente liberal y moderna, pero merece la pena examinar el papel que en ella juega una virtud cívica que nos recuerda a la de los ciudadanos atenienses y que parece estar ausente, al menos en tal medida, en otras democracias contemporáneas.

2. Virtud cívica y democracia directa

La promoción entre los ciudadanos de un comportamiento individual guiado por el bien de la comunidad política es una preocupación central para los teóricos republicanos y participativos desde Aristóteles. Maquiavelo dejó constancia escrita de lo importante que era, a su juicio, la cultura política, la identidad y el compromiso con el Estado para su grandeza o bien su decadencia. Varios siglos más tarde, Montesquieu incidirá en el patriotismo y en la búsqueda de la gloria para explicar el auge del imperio romano, y en la pérdida de estos valores para dar cuenta de su ruina. Influenciado por Montesquieu, Rousseau se refiere a la cultura política con los conceptos de moralidad, costumbre y opinión, y considera que para los ciudadanos son más importantes que las propias leyes. Tocqueville, a su vez, se apoya en Rousseau para llevar a cabo su análisis de los diversos estamentos sociales en vísperas de la revolución francesa y del papel de las sub-culturas políticas en el colapso del antiguo régimen, el extremismo de la revolución y la inestabilidad de los sistemas políticos posteriores. Por el contrario, la cultura política de las colonias americanas está marcada por la moderación y el autocontrol. John Stuart Mill reconoció el riesgo de la tiranía de la mayoría en el avance de la democracia en la Gran Bretaña del siglo XIX si no se fomentaba una cultura política de participación y de mejora moral de los ciudadanos que, junto al liderazgo de los más cualificados, era la que podía conjurar aquel riesgo (Almond, 1998, pp. 346-347, 357-358). A finales del siglo XIX, Woodrow Wilson vaticina que el imparable desarrollo y el aumento de la educación de los pueblos terminarán con cualquier forma de gobierno que no sea democrática, y con ello se refiere a la democracia representativa (Ibíd, p. 348). Walter Lippmann, sin embargo, se muestra más escéptico ante la posibilidad que los avances en la educación aumenten la racionalidad de las masas. Lippmann cree que los gobiernos populares sólo llegarán a contar con buenos procesos de toma de decisiones si gobernantes y ciudadanos se dejan asesorar por politólogos profesionales (ibíd., p. 349).

En *La cultura cívica* Almond adapta el concepto para que recoja aquellas propiedades culturales que se suponen vinculadas a la estabilidad democrática: el conocimiento y la competencia política, las orientaciones de los sentimientos y valores hacia los procesos políticos, la participación ciudadana, el sistema político y sus instituciones. Almond y Powell señalan tres dimensiones del concepto de cultura política: el contenido sustantivo, las variedades de orientación y las relaciones sistemáticas entre ambos. El contenido sustantivo incluye las actitudes hacia la comunidad política (identidad), el régimen (legitimidad) y las autoridades (legitimidad y efectividad), las actitudes hacia la participación política (parroquial, de súbdito o participativa) y hacia otros actores políticos (confianza, cooperación, competencia, hostilidad), y las preferencias sobre los resultados de la política. Las orientaciones pueden ser cognitivas (formadas por creencias, información o análisis), afectivas (sentimientos de vinculación, aversión o indiferencia) o evaluativas (juicio moral). Como concepto, la cultura cívica deja claro que puede ser tanto causante de la estructura política como estar originada por ella, e incluye el aprendizaje político y un componente cognitivo-racional (ibíd., pp. 364-367). Como concluye el propio Almond: “[...] las variables político-culturales y los procesos de socialización que las crean y las mantienen desempeñan un papel importante en la explicación de los procesos y de la estructura política” (ibíd., p. 368).

Una ciudadanía responsable y efectiva requiere de una cultura cívica. Una cultura cívica democrática incluye el respeto por los derechos humanos e inculca el sentido del compromiso y la participación activa. Si la cultura cívica es débil, la democracia se prestará al abuso de poder por parte de los gobernantes y al cinismo de unos ciudadanos que, o bien tratarán de evadir sus obligaciones legales, o se mostrarán desafectos con el sistema. Por el contrario, si la cultura cívica es fuerte, los que desempeñan los cargos políticos se verán obligados a acomodar los diversos intereses sociales, y los ciudadanos participarán activamente para controlar la labor de los gobernantes y para hacerles saber cuáles son sus intereses, preferencias y necesidades (Lakoff, 1996, p. 167).

La masiva participación de los ciudadanos en la vida política y social de la polis señala un elevado grado de compromiso cívico del que dan fe, por ejemplo, los pasajes de la oración fúnebre de Pericles citados anteriormente. La democracia ateniense está guiada por un sentimiento colectivo de virtud cívica que implica “una gran dedicación a la ciudad-Estado y una subordinación de los intereses privados a los asuntos públicos y al bien general” (Held, 1996. p. 17). Aunque Pericles proclama la tolerancia de los atenienses y aboga por un equilibrio entre lo público y lo privado, los demócratas consideran que no existen diferencias entre la virtud del individuo y la virtud del ciudadano. Los individuos sólo pueden dar lo mejor de sí mismos y vivir una vida honorable como ciudadanos en la polis y para la polis, puesto que ética y política se entremezclan en la vida de la comunidad (ibíd.). Como vimos, los derechos individuales -tal como los entendemos en la actualidad- no existían en Atenas; más bien, lo que existía en su lugar eran derechos y obligaciones *públicas*, que se vinculaban a la condición de ciudadano (y no de individuo) y que se traducían en una cierta exigencia colectiva de participación directa en los asuntos del Estado. El mantenimiento de esta virtud cívica requería mucho de los ciudadanos, pero nadie consideraba este requerimiento como una intromisión en su privacidad, sino precisamente lo contrario: una afirmación de su autonomía y un vehículo para expresar su naturaleza. La vida buena era la vida como ciudadano de la polis, y el camino para la autorrealización individual –a través de la educación, la religión y, sobre todo, de la participación colectiva en la vida política– coincidía con un compromiso en favor del bien común de la ciudad (ibíd., p. 17-18).

Para los demócratas, polis y ciudadanos formaban una única entidad: el Estado eran los ciudadanos y los ciudadanos eran el Estado. Al contrario que en las democracias modernas, no había una distinción entre la llamada “sociedad civil” y un Estado que no existía con independencia de los propios atenienses. La pertenencia a la polis era un privilegio y no un derecho, y la ciudadanía podía ser conferida o retirada a voluntad del demos reunido en la Asamblea. Precisamente, la

institución del ostracismo tenía por objeto expulsar de la comunidad política a aquellos ciudadanos que eran percibidos como una amenaza para la democracia. En definitiva, la libertad y la igualdad tenían límites y el estatus personal de cada individuo estaba subordinado a los intereses generales, los juicios y la soberanía de la colectividad. La polis, como suma de sus ciudadanos, estaba unida por un “espíritu cívico” y una aspiración colectiva a lograr objetivos más elevados que los intereses personales de sus integrantes (Brook Manville, 1996, pp. 380-381, 383). Junto a la virtud cívica y como complemento de la misma se observa un orgullo colectivo y generacional por la propia cultura de la polis (Musti, 2000, p. 39).

A finales del siglo XIX, un observador de la democracia suiza se expresaba del siguiente modo al describir el interés de los suizos por la política y la generalizada conciencia ciudadana de que el funcionamiento adecuado del sistema político requiere de su participación activa:

El pueblo se interesa por cada ejemplo de legislación local y federal, y es plenamente consciente de su responsabilidad política. La gran cantidad de leyes inútiles o perjudiciales que los parlamentos de otros países aprueban constantemente con total desconsideración, en Suiza no se aprueba en absoluto. [...] Los individuos pasan a formar parte de la vida social en Suiza con la garantía constitucional de que podrán ser independientes en todo a excepción de aquellos ámbitos en que estén vinculados a sus conciudadanos por intereses comunes inexcusables (Sullivan, 2007).

Las instituciones de la democracia directa en Suiza, al permitir una participación individual efectiva en la elaboración de las leyes, incentivan la aparición de ciudadanos virtuosos. A los referendos y las iniciativas legislativas se puede añadir algo que en otro lugar he llamado “un sentimiento generalizado de autogobierno por el que cada ciudadano siente que en él o ella recae una parte de la

soberanía”. A su vez, estas instituciones deben su existencia al apoyo de los ciudadanos y a su intensa participación. Se podría decir que todo ello equivale a una *institucionalización* de la virtud en la práctica (Beltrán, 2005, p. 210).

En consonancia con los mencionados supuestos de una cultura cívica fuerte, la democracia directa incentiva la virtud ciudadana, y ello implica que aumenta la confianza social y la legitimidad de los gobernantes y del sistema. Los ciudadanos suizos tienden a mostrar estas actitudes y a cumplir con sus obligaciones ciudadanas. A través de los instrumentos de democracia directa pueden hacer que las autoridades respeten sus preferencias en materia fiscal, por ejemplo, y, por tanto, se mostrarán más dispuestos a asumir su carga impositiva y a no evadirla, porque apoyan a un sistema que les otorga un grado considerable de control sobre el uso de sus impuestos (Torgler, 2005, p. 530). Este es el sentido en que las instituciones de democracia directa promueven la virtud cívica.

La ciudadanía democrática necesita de la virtud cívica, pero ésta no aparece espontáneamente. Se puede fomentar a través de las instituciones participativas, como en Suiza, o a través de la educación. En muchos países, la educación para la ciudadanía o educación cívica forma parte del currículo escolar (Heywood, 2004, p. 212). En la polis ateniense concurren ambos métodos. Por un lado, la participación ciudadana en las instituciones de gobierno promovía una cultura cívica de moderación, responsabilidad y compromiso democrático. Por otro lado, los atenienses crecían educados en un sistema de valores centrado en la virtud y la justicia, unos valores que no redundaban en beneficio propio sino en el de la polis y los ciudadanos (Bitros y Karayiannis, 2010, p. 73).

Tanto en Atenas como en Suiza predomina, por tanto, una cultura cívica participativa en sentido de Almond y Verba. En ambos sistemas, los individuos, si bien de forma desigual, comparten la tendencia a intervenir en el proceso político ya no influyendo sobre los gobernantes, sino formulando ellos mismos la legislación. Además, las normas morales predominantes promueven que la búsqueda del

bienestar privado sea compatible con el beneficio colectivo, otro rasgo que apunta a la importancia de la virtud cívica en el funcionamiento del sistema. Por último, los valores y las instituciones evolucionan adaptándose unos a otros en el tiempo.

3. La política como dedicación no profesional

Todos los ciudadanos atenienses podían tomar parte en la política de la ciudad, pero nadie podía convertir esta participación en una profesión. En última instancia se consideraba la democracia y el profesionalismo como conceptos contradictorios. Los atenienses combatieron la profesionalización de la política mediante la selección de la mayoría de los magistrados por el método del sorteo, limitaciones en el ejercicio de los cargos tales como ocupar un puesto una única vez en la vida y durante un solo año y mediante la sustitución simultánea de todos los miembros de un consejo o comité, generalmente al final de cada año. La hostilidad al profesionalismo también se basaba en la idea de que los ciudadanos debían dedicarse a la política en su tiempo libre y que la democracia debía ser compatible con las actividades personales de los ciudadanos. La observación de estos principios es la que permitía que la participación política fuera tan elevada. No obstante, el hecho de que no todos pudieran participar al mismo tiempo hace del principio de rotación en los cargos públicos otra de las justificaciones fundamentales para la ausencia de profesionales de la política en la democracia ateniense (Hansen, 1991, pp. 308-309, 313).

En concreto, la idea que subyace al principio de rotación no es la de que todos deban de gobernar y ser gobernados, sino que todos los ciudadanos sean capaces de alternarse en ocupar ambas posiciones. Así, la libertad democrática “no consiste sólo en obedecerse a sí mismo sino en obedecer a alguien cuyo puesto se llegará a ocupar algún día” (Manin, 1998, p. 43). La rotación era fuente de legitimidad: lo que daba derecho a gobernar era el haber estado en la situación contraria. Por lo mismo, la rotación quedaba vinculada a una cierta idea de justicia

democrática, puesto que los que hoy dan órdenes las han tenido que acatar en otras ocasiones, así que pueden tener en cuenta las opiniones de los afectados e incluso pueden vislumbrar el modo en que estas órdenes les van a afectar. Los demócratas dan tanta importancia al principio de rotación que lo convierten en una exigencia legal. Por otra parte, la Asamblea queda identificada con los ciudadanos no porque acudan a ella todos ellos, sino porque cualquiera *puede* acudir y variar su composición constantemente (ibíd., pp. 44-46).

Entre el principio electivo y el de rotación existe un conflicto potencial. El principio electivo implica que los ciudadanos pueden elegir y reelegir para ocupar los cargos a quienes deseen. Así, puede que, según los deseos populares, existan personas que ocupen los mismos cargos año tras año. Por tanto, la única forma de conseguir una rotación efectiva pasa por limitar la libertad de elegir de los ciudadanos al impedir que vuelvan a postularse para un cargo aquellos que lo ejercieron con anterioridad. Conscientes de este conflicto, los atenienses no prohibieron la ocupación consecutiva de la misma magistratura electiva, pero sí la de aquellas que debían cubrirse mediante el sorteo. El sistema reflejaba, así, la prioridad concedida al método del sorteo. La ausencia de expertos en la política y la desconfianza generalizada hacia los políticos profesionales tenía como objetivo la salvaguarda del poder político de los ciudadanos corrientes. En ciertos casos se reconocía la necesidad de contar con personas que exhibieran conocimientos especializados, pero esto era más bien una excepción. La regla general era que todas las funciones políticas podían ser desempeñadas por cualquier ciudadano. Los atenienses creían que si se permitía la existencia de profesionales en el gobierno del Estado, estos llegarían a dominarlo. Es posible que muchos demócratas pensaran que en un proceso colectivo de toma de decisiones como el ateniense, el contar con una preparación y unos conocimientos específicos otorgara ventaja a sus poseedores frente a aquellos menos preparados, y ello independientemente de la forma en que sus poderes estuvieran regulados por ley. La presencia de expertos en cualquier institución habría influenciado la toma de

decisiones en su seno. Por ejemplo, la selección por sorteo y la ausencia de profesionales en los tribunales buscaba garantizar que las voces de los expertos no fuesen más poderosas que las de los ciudadanos corrientes. En última instancia, los demócratas percibían un conflicto entre la democracia y el profesionalismo político, así que para salvaguardar aquella diseñaron un sistema que dejaba los poderes decisivos en manos de aficionados (ibíd., pp. 46-48). Sin embargo, ya hemos visto que en la polis existían al menos dos figuras, los oradores (*rhetores*) y los generales (*strategoí*), comparables a los políticos contemporáneos. Como consecuencia del proceso de especialización que experimenta la política ateniense durante el siglo IV a.C., a los oradores y los generales se unen otros “profesionales”. Se trata de nuevos cargos financieros como el tesorero de los fondos militares o el jefe de la administración financiera. Vulnerando los principios de rotación y de amateurismo, estos puestos no se cubrían mediante sorteo, sino por elección y por un tiempo de cuatro años (Musti, 2000, p. 223).

El principio que subyace a la aversión ateniense a la profesionalización de la política se puede resumir en que la sabiduría colectiva puede ser más importante que el conocimiento de los expertos. Aristóteles pensaba que en muchas ocasiones un grupo llega a mejores conclusiones que una sola persona, que la multitud es más incorruptible que uno sólo y que es difícil arrastrar a todos a la vez al odio y al error. Y no sólo los críticos con la democracia despreciaron las opiniones de los ignorantes frente a las de los expertos. La Asamblea tampoco toleraba las intervenciones poco competentes en los debates más importantes. No obstante, a la hora de votar, los participantes en la Asamblea debían confiar en su buen juicio, aunque se apoyaran en las opiniones de expertos y líderes políticos, y éste era el principio en que se basaba la democracia, la creencia en que todos los ciudadanos sabían distinguir lo que era justo. Además, al igual que la virtud cívica se podía enseñar y desarrollar la capacidad de deliberar juntos en la polis, por lo que en última instancia, la opinión del hombre común podía valer tanto como la del especialista (Sinclair, 1988, pp. 216-217).

En Suiza, la proporción de políticos profesionales es muy baja. Habitualmente suelen ser representantes de grupos de interés, parlamentarios o miembros de un grupo de presión. Por otra parte, los partidos políticos suizos cuentan con presupuestos muy bajos en comparación con los partidos de otros países, algo que en parte se explica por la ausencia casi total de subvenciones estatales (Ladner, 2001, p. 135).

A menudo se ha descrito al parlamento federal como un parlamento de “voluntarios” que combinan su labor como representantes con sus profesiones remuneradas, y que no reciben un salario del Estado, sino sólo una compensación por los gastos que les ocasiona la actividad política. En promedio, los miembros de la Asamblea emplean la mitad de su tiempo en sus actividades parlamentarias, aproximadamente un diez por cien en otras actividades políticas y únicamente un tercio en actividades profesionales, no políticas. Esto hace de la Asamblea federal una institución “semi-profesional” con una escasez crónica de recursos para su funcionamiento. Aunque muchos parlamentarios desearían contar con mejores servicios de apoyo, asesores y medios, la mayoría de ellos se opone a convertir la institución en un parlamento profesional. Los intentos por reformar parcialmente la institución para dotarla de más medios fueron abortados en un referendo en 1992. Como consecuencia de este estatus semi-profesional, no sólo existen desigualdades entre los miembros del parlamento que puedan permitirse trabajar en mejores condiciones y los que no, sino que la propia Asamblea se encuentra en una posición de debilidad frente al gobierno y la administración federal a causa de la falta de tiempo, información y competencia profesional de sus miembros (Kriesi, 2001, pp. 60-61). Otro aspecto en que se manifiesta la aversión suiza por la profesionalización y la individualización de la política reside en los periodos relativamente cortos en que se ejercen los cargos. El presidente del gobierno federal ejerce su cargo durante un año, transcurrido en cual debe ceder su puesto a otro miembro del gobierno. Los presidentes y vicepresidentes de las dos cámaras que

forman la Asamblea federal son elegidos para un año únicamente (Lüthi, 2007, p. 125).

Quizá donde mejor se aprecie la naturaleza amateur de la política suiza es en los cantones y las comunas. La política local y cantonal se apoya en gran medida en la voluntariedad y en la implicación de los ciudadanos. Ya vimos que esto se traducía en un desempeño político semi-profesional de los miembros de las Asambleas cantonales y municipales y, en parte, de los miembros de los gobiernos cantonales y municipales. En casi todos los municipios los ciudadanos toman parte voluntariamente en las tareas de gobierno, y en los municipios de menor tamaño la práctica totalidad de la población adulta participa ocupando algún cargo (Ladner, 2010, p. 209). La poca profesionalización de los parlamentos cantonales y comunales ha suscitado dudas sobre la calidad de las decisiones políticas que producen, a la vista del escaso número de horas en que se reúnen al año y la falta de recursos con la que llevan a cabo su labor (Vatter, 2007, p. 208).

4. Conclusiones

Un ciudadano activo es aquel que participa en la vida política de la comunidad. Si comparamos la democracia ateniense y la suiza con los sistemas políticos de su respectivo entorno, sus ciudadanos muestran un grado máximo de implicación, interés y participación políticas. La condición de ciudadano permite el acceso en ambas a una serie de derechos y obligaciones. En una democracia liberal moderna como la suiza, estos derechos toman la forma de derechos individuales protegidos por la constitución federal. En Atenas no existe nada parecido a los derechos individuales, que no aparecen en la escena política hasta el siglo XVII. Lo que sí existe en la polis es un conjunto de derechos y obligaciones públicas. Los ciudadanos tienen garantizados unos derechos, y deben participar en la vida política de la polis. La obligación de participar no conlleva una sanción penal en caso de incumplimiento, pero sí una sanción social. Al no contar con políticos ni funcionarios

profesionales, el funcionamiento de la democracia ateniense requiere de la implicación activa de todos los ciudadanos, y a aquel que no participa se le considera un aprovechado o *free rider* que se beneficia de las ventajas de formar parte de la ciudad pero no contribuye a ellas. Este carácter comunitario, la idea de que todos deben contribuir al bien común, también está presente en Suiza. Que un ciudadano renuncie a ejercer su capacidad de decisión política se considera extraño, y que no contribuya al gobierno de la comunidad en la que reside es visto como un comportamiento tan aprovechado e irresponsable como en Atenas. Sin embargo, el hecho de que Suiza sea un Estado de un tamaño mucho mayor que la polis, donde las relaciones cara a cara no son posibles más que en el ámbito local inmediato, que muchas decisiones políticas se tomen a nivel federal, y que cuente con instituciones representativas y una burocracia que no hace esencial la participación ciudadana para que el sistema funcione, hace que el rechazo social por no implicarse en el proceso político sea considerablemente menor.

Por otra parte, tanto en Atenas y como en Suiza, ser ciudadano significa pertenecer a una comunidad de hombres libres, iguales y con capacidad de discrepar unos de otros. La libertad y la igualdad atenienses no son condiciones escritas ni legalmente protegidas, sino compartidas. Los ciudadanos, por el hecho de serlo, están libres de la tiranía que sufren los habitantes de otros Estados, y tienen las mismas oportunidades de gobernar, impartir justicia y formular las leyes por las que se rige la comunidad política. Además, aunque en la polis no existía la libertad de expresión en el sentido moderno de la palabra, la libertad de palabra y la discrepancia están protegidas -algo ausente en los Estados de su entorno-, y son recibidas como un necesario intercambio de argumentos del que emergerán las mejores decisiones colectivas en favor de la ciudad. En Suiza, la libertad y la igualdad ante la ley están reconocidas por la constitución, pero su naturaleza compartida también está presente en el sistema. Disfrutar de libertad y de autonomía por la pertenencia a una comunidad que las garantiza es motivo de

orgullo personal para muchos suizos y refuerza una predisposición favorable a implicarse en la vida de la comunidad política, igual que en Atenas.

Cohesión social y ciudadanía son conceptos estrechamente vinculados en todas las democracias contemporáneas, en general a través de la provisión estatal de beneficios sociales y económicos a los ciudadanos. Sin embargo, el Estado de bienestar suizo es poco ambicioso en términos comparados, y la polis no mostraba una gran disposición a mantener el nivel de vida de los atenienses (aunque su disposición era mucho mayor que la de las tiranías y monarquías de su entorno). Ambos comparten, pues, la tendencia a maximizar los derechos políticos y civiles de sus ciudadanos y simultáneamente desentenderse relativamente de sus condiciones materiales. Ello no significa que cohesión y ciudadanía no estén relacionadas en ambos sistemas. Lo están, pero de una forma distinta. Tanto Atenas como Suiza restringen el acceso a la ciudadanía en defensa de la homogeneidad social. Suiza es uno de los países contemporáneos con una mayor proporción de extranjeros residentes, cuyo acceso a la ciudadanía es difícil; en Atenas sólo se podía ser ateniense por nacimiento y, con escasas excepciones, siempre que padre y madre también lo fueran. Ambos Estados consideran que la heterogeneidad social puede poner en peligro su modo de vida y socavar sus instituciones políticas. Ambos comparten también el hecho de que la concesión de la ciudadanía a los extranjeros está en manos de los propios ciudadanos. En Suiza son las comunidades locales las que deciden quién se convierte en miembro de la comunidad y, por tanto, en ciudadano suizo.

Impedir la acumulación de poder es importante tanto en Atenas como en Suiza. El sorteo, el principio de rotación y la incompatibilidad de ocupar un cargo sucesivamente aseguraban que el poder se distribuyera lo más ampliamente posible en la polis. Estos principios subyacen a unas instituciones que son democráticas no porque todos los ciudadanos ocupen el gobierno sino porque *pueden* alternarse como gobernantes y gobernados. De igual modo, la Asamblea se identifica con los ciudadanos, no porque todos acudan, sino porque todos *pueden* acudir. La rotación

en los cargos es también un principio importante en Suiza. Tanto el presidente Suizo, que es también el jefe de gobierno, como los presidentes de Consejo Nacional y del Consejo de Estados, pueden ocupar su cargo durante un año, al cabo del cual son sustituidos por otro miembro del gobierno o de las cámaras, respectivamente. Otro mecanismo para evitar la acumulación de poder y garantizar la naturaleza cívica de la participación en el gobierno es el carácter no profesional de la dedicación política. En Atenas la cantidad que cada ciudadano recibía por ocupar un cargo no era suficiente como para hacer de ello un medio de vida. Más bien se trataba de una compensación por los ingresos dejados de percibir en su actividad privada. En el caso Suizo ocurre igual en gran parte de los casos. Los representantes en la Asamblea Federal no reciben un salario, sino únicamente una compensación por los gastos de la actividad parlamentaria, y muchos representantes a nivel federal, cantonal y local compatibilizan sus tareas políticas con sus profesiones privadas. En ambos casos, la motivación para ocupar un cargo político está más relacionada con el ejercicio de la virtud cívica que con el intento de hacer de la política una profesión, algo que, en cualquier caso, no incentivan ni las instituciones atenienses ni las suizas.

La aparente incompatibilidad entre la democracia y la política profesional que subyace en ambos sistemas políticos se apoya en un argumento adicional. Tanto las instituciones atenienses como los mecanismos de democracia directa en Suiza están pensados para promover las decisiones políticas colectivas. Las opiniones de los expertos son bienvenidas, pero las decisiones últimas corresponden a los ciudadanos, cuyo juicio “colectivo” se considera más razonable en promedio que las decisiones de una única persona o de un grupo reducido de ellas. Por otra parte, esta estructura institucional, que privilegia la reflexión del conjunto frente a las decisiones de los “especialistas”, es muy criticada tanto en Atenas como en la Suiza actual, debido a una supuesta baja calidad de las decisiones en comparación con la que podría lograrse con instituciones exclusivamente representativas. En cualquier caso, es de destacar que en ambos casos nos encontramos frente a una cultura

cívica participativa en términos de Almond y Verba. El papel de la cultura política vincula estrechamente las instituciones de la democracia directa ateniense y la suiza.

6.2 La participación en la democracia directa

1. *¿Cuánta participación es deseable?*

Verba y Nie definen la participación política como aquellas actividades de los ciudadanos dirigidas a influenciar la selección los que van a ocupar el gobierno y las decisiones que van a tomar (Merolla, 2008, p. 154). Se trata de una definición típicamente moderna, propia de un sistema político representativo, y que no deja espacio para que los ciudadanos tomen esas decisiones de gobierno por sí mismos. Sin embargo, muchos defensores de la democracia representativa han considerado que algo no funcionaba si ésta no permitía la implicación de los ciudadanos más allá de la elección de sus representantes. Escribiendo en 1861, J. S. Mill pensaba que las instituciones representativas no tenían mucho valor y podían convertirse en un instrumento para la tiranía si la mayoría de los electores no se interesaban lo suficientemente por su gobierno (Mill, 1958, p. 8). También creía que la participación en las instituciones democráticas de la polis educaba y hacía mejores a los atenienses y que, por lo mismo, no existía un mejor programa de educación pública para el ciudadano contemporáneo que la participación generalizada en las tareas de gobierno en la medida en que el avance de la sociedad lo permitiera aunque, dadas las condiciones de la vida moderna, esta participación debía canalizarse a través de representantes (ibíd., pp. 54-55).

Es importante señalar que ni en la democracia antigua ni en la moderna democracia representativa la participación es un bien en sí mismo. Aunque tiene sentido hablar de las ventajas de una mayor o menor participación, no debemos perder de vista que nos estamos refiriendo a un bien instrumental. Esto es, la participación es valiosa por aquello que permite. En la democracia representativa, una participación amplia dota de legitimidad al sistema y a las acciones de gobierno, expresa las demandas de los ciudadanos, es fundamental como mecanismo de

control del gobierno y, sobre todo, permite salvaguardar la libertad individual (Rivero, 2006, p. 39).

Birch piensa que la participación política es aquella que tiene lugar cuando un número substancial de ciudadanos (no funcionarios ni cargos electos) juegan un papel en la elección de los líderes políticos y/o en el diseño y aplicación de las políticas públicas (2007, p. 144). Aunque aparentemente no se diferencia mucho de lo que dicen Verba y Nie, su definición es bastante más inclusiva. Aunque casi todos los habitantes de los países democráticos se muestran favorables a la participación, hay que señalar que ésta es una actividad, no una actitud. En condiciones democráticas, aumentar la participación ciudadana es siempre positivo, porque las autoridades van a ser más efectivas si conocen los problemas y las necesidades de los ciudadanos, y porque la existencia de canales de participación incrementa la propensión de estos a cumplir voluntariamente con las medidas gubernamentales (ibíd., pp. 145-146).

¿Por qué participan los individuos en una democracia? En *La teoría económica de la democracia*, Anthony Downs afirma que el voto tiene un coste en términos de tiempo y energía, por lo que el votante compara el beneficio que obtendrá con ese coste, y ello explica su participación. Sin embargo, el beneficio individual que puede obtener el votante medio en una democracia con varios millones de votantes es insignificante, por lo que la lógica le llevaría a no votar. Mancur Olson estudia actividades que poseen un coste de participación mucho mayor que el voto en su *La lógica de la acción colectiva*. Olson cree que para evitar los costes del *free rider* (beneficiarse de lo logrado por el grupo sin participar y, por tanto, sin pagar el coste), sindicatos y otros grupos tratan de hacer obligatoria la afiliación, o bien ofrecen incentivos por participar. La teoría de Olson, no obstante, no explica las diferencias observadas en la participación en grupos organizados a lo largo del tiempo y entre diversos países. Ello nos deja con otros factores explicativos más sociológicos y menos individualistas, como la solidaridad de clase, la creencia en la acción colectiva o beneficios psicológicos como evitar el aislamiento social o la

sensación de que la participación aumenta la eficacia política individual. Por último, Birch señala cómo, a pesar de que los ciudadanos de las democracias avanzadas participan en muchos ámbitos de la vida social como el sistema sanitario o educativo, diversos estudios apuntan a que la posibilidad de participar más en la política no es una de las principales demandas de la mayoría de la población (ibíd., pp. 152-154, 156).

La participación es más baja en las comunidades políticas que cuentan con instrumentos de democracia directa. Por ejemplo, en promedio acude a votar en una consulta un 40 por cien de los ciudadanos suizos y un 35 por cien en California. Sin embargo, la participación es mucho más elevada cuando se trata de cuestiones muy importantes o emotivas. Por tanto, esta menor participación allí donde existen mayores posibilidades institucionales para hacerlo apunta más bien a una “participación selectiva” en función de la importancia que cada ciudadano otorgue a la cuestión sometida a consulta (Smith, 2009, p. 114).

¿Qué grado de participación es deseable? Los teóricos elitistas o realistas responden que la mínima imprescindible para satisfacer las demandas populares. Al evitar que las masas supongan un problema para la estabilidad del sistema, la apatía y la participación limitada pueden ser buenas, a menos que sea una minoría extremista la única que participe. En este último caso sí es bueno aumentar la participación para moderar las elecciones de los votantes. Los teóricos participativos contestan diciendo que es deseable la máxima participación posible, que muchos no participan por carecer de recursos para hacerlo, y que sería aconsejable mejorar las condiciones sociales y económicas que permitieran a todos participar para determinar sus propias vidas (Kriesi, 2005, pp. 111-112).

Con frecuencia, la cuestión se intenta resolver apelando a aspectos prácticos. Tradicionalmente, los más citados para fundamentar la imposibilidad de una mayor participación han sido las restricciones de tiempo y espacio. Estas limitaciones, no obstante, no descartan la democracia directa, sino que abren la posibilidad de elegir

entre distintas formas de gobierno con grados variables de participación. Albert Weale afirma que existen cuatro consideraciones que vale la pena tener en cuenta al intentar establecer la extensión deseable de la participación. En primer lugar, existen límites sustantivos, como la protección constitucional de derechos básicos, cuyo establecimiento es mejor dejar a los gobernantes. En segundo lugar, hay ocasiones en que una política no posee una sanción democrática sino que deriva su legitimidad de otra fuente, como ciertos procedimientos judiciales. En tercer lugar, el conjunto de los ciudadanos puede ser más o menos amplio según los criterios de inclusividad. Por último, se pueden modificar algunas limitaciones a la participación, pero sólo si se cumplen ciertas condiciones, como la exigencia de mayoría cualificada para reformar determinadas secciones de una constitución (Weale, 1989, pp. 35-36).

No es cierto que las *condiciones de la vida moderna* que menciona Mill obliguen a descartar la democracia directa en favor de la representativa. La primera puede ser un complemento de la segunda, y los ciudadanos contemporáneos están mucho más preparados para participar que los antiguos. Lo que requiere la democracia directa actual no son cualidades especiales, sino dedicación de tiempo y su extensión a un número suficiente de ciudadanos (Saward, 2008, p. 413).

Benjamin Barber atribuye que los ciudadanos contemporáneos parezcan poco preparados para tomar decisiones políticas por sí mismos a que nunca han sido participantes sino meros observadores, y concluye que el remedio a su supuesta incompetencia se encuentra en la participación activa (Rouke et al., 1992, pp. 118-119). Albert Weale nos recuerda que los individuos no se identifican espontáneamente con las decisiones colectivas y que, por tanto, los fines que sustentan nuestra vida en común, la cooperación social y el sentido de responsabilidad recíproca deben ser promovidos. Según Weale, la participación política es uno de los instrumentos más efectivos para desarrollar estas virtudes cívicas al promover la implicación en el proceso político, paliar el sentido de alienación presente en las democracias representativas y ofrecer oportunidades

para la deliberación colectiva, todo lo cual da lugar a ciudadanos más responsables y conscientes de su importancia como actores políticos (2007, p. 115). Theo Schiller afirma que la participación ciudadana en las instituciones de la democracia directa - en comparación con la que tiene lugar en la democracia representativa- promueve mejor la reflexión sobre las preferencias y los intereses, la búsqueda de información y el debate sobre las políticas públicas (2007, p. 60). Dicho de otro modo, la participación promueve en los ciudadanos la formación de la opinión y la deliberación y, si iniciativas y referendos no son retirados y llegan hasta la fase del voto, promueven también la conciencia de poseer capacidad de decisión en el proceso legislativo a la que se refiere Albert Weale.

Barber también asegura que el futuro de la democracia pasa la democracia fuerte, que define como “el autogobierno de los ciudadanos más que el gobierno representativo en nombre de los ciudadanos” (1998, p. 290). Esto no implica que los ciudadanos tengan que participar en cada uno de los niveles de decisión y de administración, pero sí con la suficiente frecuencia y cuando las decisiones son relevantes. Este autogobierno se encarna en “instituciones diseñadas para facilitar una continua participación cívica en la fijación de la agenda, la deliberación, la legislación y la ejecución de las políticas” (ibíd.). La definición formal de esta democracia fuerte sería la siguiente:

La democracia fuerte al modo participativo resuelve el conflicto, en ausencia de una base independiente, mediante un proceso participativo de auto-legislación próxima y continua y la creación de una comunidad política capaz de transformar a individuos privados dependientes en ciudadanos libres y los intereses parciales y privados en bienes públicos (ibíd., p. 291).

Barber afirma que en una comunidad política así los fines públicos ni se derivan de principios absolutos ni se descubren en un consenso oculto preexistente,

sino que son determinados mediante el proceso de participación pública y deliberación común (ibíd.).

En este punto es pertinente abordar brevemente las implicaciones de esta determinación de los fines de la política mediante la participación ciudadana según Barber. La centralidad de la participación en el proceso legislativo vincula la idea de democracia fuerte de Barber con la teoría política republicana. La tradición política liberal concibe los derechos básicos o derechos humanos como la encarnación moral del individuo y, en tanto que fundados en una razón de orden superior a la voluntad política, los considera prioritarios respecto a la soberanía popular, lo que justifica que los fines públicos se deriven de principios absolutos en las democracias liberal-representativas, según la crítica de Barber. Las tradiciones republicanas, por el contrario, entienden esta soberanía popular como la autorrealización de los ciudadanos, y le conceden prioridad sobre unos derechos básicos que, en cualquier caso, nacen de la voluntad política (Habermas, 1998b, pp. 272, 275). La idea republicana de política no hace referencia al derecho de los ciudadanos a unos bienes básicos (los derechos liberales a la vida, la propiedad y la libertad), sino

[...] a la práctica de la auto-legislación por parte de ciudadanos que se orientan al bien común, que se entienden a sí mismos como miembros libres e iguales de una comunidad cooperativa auto-gobernada. Las leyes son secundarias en relación con el contexto de la vida *ética* particular de una comunidad en la que la virtud de la participación activa en los asuntos públicos puede desarrollarse y estabilizarse (ibíd., p. 273).

Para las teorías participativas-republicanas, lo importante no es que los ciudadanos manifiesten sus preferencias a través del voto, sino el diálogo que se establece entre los miembros de la comunidad política y mediante el cual se determinan los fines políticos. Por tanto, la participación no tiene que ver con una

cuestión de preferencias, sino de fundamentar mediante argumentos los valores políticos (ibíd., 275). ¿Y dónde se produce este diálogo ciudadano? En la esfera pública, responde Habermas, que es un espacio de la sociedad civil distinto al del mercado y al del Estado y no dominado por ninguno de ellos donde los ciudadanos pueden actuar de forma cooperativa y recíproca (Kivisto, 2008b, p. 625).

Las reflexiones de estos autores son importantes para el estudio de la participación política, de las instituciones que ésta promueve -y que, a su vez, la permiten- y del lugar que ocupan en un sistema político. Las instituciones de la democracia fuerte de Barber apuntan tanto a la democracia ateniense como a la democracia directa en Suiza. La presencia del elemento deliberativo que subrayan tanto Barber como Habermas es evidente en la polis ateniense, pero también está implícita en la democracia directa suiza. Veamos en qué consiste la participación ciudadana en la democracia ateniense y en la suiza.

2. Participación y deliberación en Atenas y en Suiza

La pertenencia a la polis no implicaba un estatus pasivo, sino que suponía la participación activa en la vida pública. Los demócratas consideraban que cualquier ciudadano estaba preparado para contribuir públicamente al funcionamiento de la polis sin importar su riqueza, propiedades ni origen, y no sólo estaba capacitado para esta participación activa sino que se esperaba que la ejerciera en la Asamblea, los consejos, los tribunales o las diversas magistraturas. Los ciudadanos eran libres para participar en la democracia, y ningún rico o aristócrata podía impedirlo. El procedimiento consistente en gobernar y ser gobernado por turnos se impuso para aumentar las oportunidades de participar en la administración de la ciudad-Estado y para minimizar la acumulación de poder por parte de las élites. Ya hemos visto que la mayoría de los cargos de la polis estaba sujeto a una rotación frecuente y se cubría mediante el sorteo, y la introducción de una paga ayudó a aumentar la participación de los atenienses más pobres. A pesar de que carecemos de cifras que

lo demuestren con exactitud, existen pruebas de que la mayoría de los atenienses participaba en las instituciones democráticas con una frecuencia e intensidad variables (Brook Manville, 1996, pp. 380-381).

Quizá los ciudadanos comunes no asistían regularmente a todas las sesiones de la Asamblea y ello podía causar puntualmente la falta de quorum, pero no hay duda de que los debates sobre las grandes cuestiones suscitaban un gran interés y una alta participación, próxima al aforo de 6.000 personas que podía albergar la colina del Pnyx o incluso mayor. En cuanto al Consejo de los 500, se calcula que cada década formaban parte de él hasta un tercio de los ciudadanos de más de treinta años. Cada vez que se celebraba una sesión de los tribunales se seleccionaba a unos 2.000 ciudadanos por sorteo. Para calibrar la abrumadora participación de los atenienses en la vida política, hay que tener en cuenta que no debió haber más de 30.000 ciudadanos varones de más de 18 años ni más de 20.000 mayores de treinta, y que la Asamblea se reunía treinta o cuarenta veces al año, los tribunales unos 200 días, el Consejo 250 días como mínimo y algunos comités de magistrados, como los arcontes o los inspectores de mercados, se reunían todos los días del año. Para funcionar, el sistema político ateniense necesitaba de la participación generalizada de sus ciudadanos. Según los críticos de la democracia, los asistentes a la Asamblea mostraban una gran ignorancia en asuntos políticos, pero esta opinión debe matizarse por la amplia experiencia que atesoraba gran número de ciudadanos tras su paso por los tribunales populares o algún otro cargo o magistratura. Finley admite, no obstante, que habitualmente asistían a la Asamblea los ciudadanos de más edad y los que vivían en la ciudad. En cualquier caso, y a diferencia de los ciudadanos de las democracias contemporáneas, los atenienses no se limitaban a elegir a los que iban a tomar las decisiones, sino que las preparaban, las tomaban y las aplicaban ellos mismos. La participación en la Asamblea, el consejo o los tribunales no sólo aportaba experiencia en las tareas de gobierno, sino que familiarizaba al ciudadano con un ejercicio responsable de la autoridad. El principio de colegialidad en el

funcionamiento de muchas de las instituciones, además de mitigar la influencia individual, obligaba a sus miembros a formular argumentos en defensa de sus posturas y a tener en cuenta los argumentos ajenos (Finley, 1986, pp. 99, 101; Hansen, 1991, p. 313; Sinclair, 1988, pp. 65-66, 68, 118). Dado el principio de rotación en los cargos, la limitación de mandatos, la extensión del sorteo y el hecho de que la proporción de individuos elegibles fuera baja, es muy probable que estos efectos positivos alcanzaran a una gran parte de los ciudadanos. Esto verifica un aspecto mencionado anteriormente en esta tesis: la participación en instituciones democráticas bien diseñadas da lugar a una cultura política de apoyo a las mismas y aumenta la legitimidad del sistema y la confianza social.

Otro rasgo importante de la democracia ateniense es que se consideraba que el conjunto de los ciudadanos, a través del debate y de la discusión colectiva, podía alcanzar soluciones mejores y más sensatas que cualquier individuo o élite aislados. Esta presunción fue atacada constantemente por los críticos elitistas, que ponían el énfasis en la supuesta volubilidad de las masas, aunque en ocasiones admitieran que el proceso colectivo de toma de decisiones podía ser más acertado que el juicio individual, como en el caso del control popular de la Asamblea, el Consejo y los tribunales (Brook Manville, 1996, p. 382).

Los ciudadanos que participaban activamente en la vida política estaban sometidos a exhaustivos controles antes, durante y después de su mandato y, como vimos, el castigo por incurrir en corrupción en el ejercicio del cargo o una acción considerada lesiva para los intereses de la polis podía ser terrible. Si aún así hubo una gran mayoría de ciudadanos que tomaron la iniciativa política, ello puede explicarse por el honor y la consideración positiva que tenía la actividad política y el grado en que la democracia fomentaba la ambición y la competencia desarrolladas en la esfera pública. Por otra parte, para muchos atenienses la implicación en los mecanismos colectivos de sorteo, debate y votación constituía una motivación suficiente para tomar parte en la vida política, y para aquellos que eran demasiado pobres para participar existía el estímulo de la remuneración por la asistencia a los

debates o el desempeño de cargos cuando la situación económica lo permitía (Hansen, 1991, pp. 310, 314).⁵¹

Dada la magnitud de las cifras de participación en la vida política ateniense debemos preguntarnos de dónde sacaban los ciudadanos el tiempo necesario para implicarse en tal grado. Habitualmente se ha respondido a esta cuestión apuntando hacia la explotación de los que carecían de libertad –los esclavos– y, en el siglo V a.C., de los aliados de la Liga Delo-Ática. En la actualidad, sin embargo, los historiadores consideran difícil precisar si la existencia de la esclavitud era una precondition necesaria para el surgimiento de la democracia, aunque no hay duda de que favoreció la participación política en la polis. Es muy probable que el trabajo de las mujeres permitiera, en mayor medida que la esclavitud, que los hombres participaran en los asuntos públicos. En cualquier caso, la actividad política de los ciudadanos atenienses –la mayoría de los cuales debían trabajar para subsistir– ocupaba sólo una parte de su tiempo, y el número de los que se dedicaban a tiempo completo o profesionalmente a la política no debió exceder de un individuo por cada mil (ibíd., pp. 316, 318).

Lo específico de la democracia ateniense es el grado de participación de sus ciudadanos y lo complejo de la red de instituciones que estos pusieron en pie para gobernar una sociedad relativamente simple. Éste es además el rasgo diferenciador entre la democracia directa antigua y las modernas democracias representativas. En estas últimas, la participación de la inmensa mayoría de los ciudadanos se restringe a votar aproximadamente una vez cada cuatro años. Junto a las instituciones estatales existe una multitud de entidades y organizaciones –partidos, sindicatos, empresas, grupos de interés, etcétera– que demandan una mayor atención de los ciudadanos y que tienen una gran influencia sobre ellos (ibíd., p. 319).

⁵¹ Una de las críticas que se hacía a la democracia ateniense era que los pobres, a los que se supone poco preparados para desempeñar un cargo, buscaban activamente ocupar tantos como pudieran. Sin embargo, es posible que la falta de recursos, lejos de ser un incentivo a la participación, fuera un obstáculo para la misma (Sinclair, 1998, p. 110).

Al igual que la democracia ateniense, la democracia suiza es de naturaleza participativa y requiere de ciudadanos activos. Una de las diferencias entre una y otra se encuentra en el tipo de instituciones que vehiculan esta participación. Estas instituciones no sólo diferencian a una de otra, sino que también distinguen sus formas de gobierno de las habituales entre sus contemporáneos, tiranías y oligarquías en el caso ateniense y democracias exclusivamente representativas en el caso suizo. En las democracias occidentales, la ciudadanía puede caracterizarse como pasiva si la comparamos con la suiza. Su participación se suele limitar a un único acto -el voto en las elecciones- a través del cual simultáneamente designan a sus representantes en el proceso legislativo y piden cuentas por su labor a los representantes anteriores, no reeligiéndoles si el veredicto es negativo. Que los legisladores deban rendir cuentas a través de unas elecciones por el conjunto de su desempeño en toda una legislatura, y no por decisiones concretas y de un modo más o menos inmediato, parece una forma bastante imperfecta de *accountability*.⁵²

Desde una perspectiva comparada, las instituciones representativas suizas son débiles, pero la capacidad de los ciudadanos suizos para influir en el proceso legislativo es grande. Las instituciones comparativamente más importantes en el sistema político suizo son aquellas que permiten la participación directa de los ciudadanos en el diseño de las leyes (Barber, 1988, p. 36). Los ciudadanos suizos son conscientes de que su voz es decisiva en la toma de decisiones, y esto es a lo que se refiere Anthony Birch cuando habla del aumento en el sentimiento de eficacia política individual provocado por una participación política activa. A nivel agregado, la participación a través de iniciativas deja el control de la agenda política suiza en manos de los ciudadanos e introduce en ella nuevos elementos a los que representantes y gobernantes deberán dar respuesta, y los referendos restringen la acción de aquellos determinando la forma en que abordan ciertas cuestiones. Estos

⁵² Por eso existen también otros mecanismos de rendición de cuentas, aunque ello no impide que algunas doctrinas liberales consideren a las elecciones parlamentarias como el *principal* instrumento de *accountability* en las democracias contemporáneas.

efectos de la participación de los suizos en el sistema político a través de los instrumentos de democracia directa pueden resumirse con la expresión inglesa *responsive rule* o forma de gobierno que responde ante los deseos de los ciudadanos, que es el principal objetivo del gobierno democrático (Smith, 2009, p. 119).

A su vez, una participación ciudadana más intensa conduce a una mejor comprensión del proceso legislativo y a una mayor implicación política en general. Por ejemplo, el porcentaje de los ciudadanos que en el *European Social Survey* de 2002 consideraban que “la política es algo demasiado difícil de entender” era en Suiza de los más bajos (menos de un 30 por cien de la población, el quinto puesto de 21 países). En ese mismo estudio se preguntaba por la frecuencia en que los ciudadanos discutían de política, apareciendo Suiza en el primer lugar de la lista (Benz y Stutzer, 2007, pp. 127-129). Otros estudios muestran igualmente a Suiza al frente de los países de su entorno en lo que respecta a la frecuencia de las discusiones políticas (Iglie y Font, 2007, p. 206), y entre aquellos cuyos ciudadanos se muestran más dispuestos a firmar peticiones, financiar actividades políticas, asistir a reuniones y mítines políticos o utilizar internet para influir en la sociedad (Teorell et al., 2007, pp. 338-339). Sin embargo, los suizos están entre los que menos participan en las elecciones parlamentarias (ibíd.), lo que quizá es coherente con la menor importancia relativa de sus instituciones representativas y con el proceso, mencionado con anterioridad, que Graham Smith califica como de “participación selectiva” en los sistemas que cuentan con instituciones de democracia directa. Así, la participación en las elecciones ha caído desde un 78-80 por cien en el primer tercio del siglo XX hasta alrededor de un 43 por cien en la actualidad; por el contrario, la participación en las consultas ha experimentado un descenso proporcionalmente más leve, pasando de algo más de un 60 por cien de participación media en el primer tercio del siglo XX a algo por encima del 40 por cien hoy en día (Lane, 2001, p. 5).

Por tanto, no se puede afirmar que la participación específica en referendos e iniciativas sea muy alta (tampoco la participación electoral), pero la cifra de alrededor de un 40 por cien esconde una gran variación, con algunas consultas que suscitan poco interés y otras un interés muy elevado.⁵³ Mientras que algunos autores vinculan la caída en la participación de los suizos en las elecciones con la frecuencia de los referendos, que reduce la importancia de aquellas, otros relacionan la menor participación en las consultas con el incremento en su número (Leduc, 2004, p. 160; Trechsel, 2007, p. 438). Por otra parte, algunos análisis han establecido una tipología que distingue tres clases de participantes en la democracia directa: el votante regular (38 por cien), los abstencionistas (ocho por cien) y los votantes ocasionales (54 por cien), el grupo más numeroso (Trechsel, 2007, p. 442).

No es fácil explicar el descenso en la participación de los ciudadanos en los referendos federales entre las décadas de 1940 y 1960. La puesta en marcha de los gobiernos de gran coalición y de la política de consenso puede haber reducido el número de los ciudadanos opuestos a las políticas gubernamentales y que desean expresar su queja a través de los referendos; la indiferencia de los votantes suizos puede estar expresando su satisfacción con el sistema político y/o con la prosperidad económica desde la postguerra; éste ha sido también un periodo de marcada estabilidad política y social, sin grandes incidentes, lo cual puede haber influido en la actitud ciudadana a la hora de participar para llevar a cabo cambios en el modelo; la introducción del sufragio femenino puede ser otro factor relevante, ya que en todas las democracias, los grupos que acceden a derechos que antes les estaban vedados tienden a hacer un uso gradual de ellos, y éste ha sido el caso de las ciudadanas suizas. Estas diferencias de género suelen tardar hasta dos generaciones en desaparecer (Kobach, 1994, pp. 137-138). Por otra parte está el fenómeno que se ha dado en llamar “explotación de la apatía” y que, partiendo del supuesto de la inclinación conservadora y apática de una mayoría de los ciudadanos

⁵³ El referendo obligatorio sobre la entrada de Suiza en el Espacio Económico Europeo de diciembre de 1992 registró una participación del 78 por cien (Leduc, 2004, p. 155).

suizos, provoca mayorías *artificiales* en las consultas con un bajo índice de participación que no se corresponden con los deseos de la mayoría de la población. Así, si una mayoría mantiene una determinada postura ante una cuestión sometida a consulta, pero también se muestra apática y remisa a acudir a las urnas, una pequeña proporción de votantes que mantenga la postura contraria y sí acuda a votar puede decantar la consulta a su favor, dando lugar a un resultado que no se corresponde con lo que desean mayoritariamente los ciudadanos (ibíd., p. 139-140).

Podríamos pensar que, en una comunidad política con tantos cleavages, el sentido del voto en las consultas se va a ver afectado por ellos. Lo cierto es que las divisiones sociales explican poco del modo en que votan los ciudadanos suizos. Religión, lengua, renta media del cantón, clase social y nivel de vida no afectan significativamente a sus actitudes políticas. Las tres variables relevantes aquí son la edad, el nivel de formación y el tiempo de residencia (Sardi y Widmer, 1993, pp. 208). El votante asiduo sería un hombre de más de 50 años, de alto nivel educativo, gran interés por la política y elevada confianza en los gobernantes. Los votantes selectivos, por el contrario, suelen ser jóvenes, aunque pertenecen a todas las categorías de la población (Mottier, 1993, p. 144). Tampoco se ha comprobado la existencia de un voto diferencial respecto al género. Hombres y mujeres suelen votar en el mismo sentido (Mottier, 1995, p. 168). En cuanto a la movilización, existen tres temas que suelen provocar una elevada participación: el trabajo, el ejército y la política exterior. Se trata de cuestiones polarizadoras, poco técnicas y relacionadas con la imagen que los suizos tienen del país (Sardi y Widmer, 1993, p. 210). En general, la importancia de la cuestión aumenta la participación en los procedimientos de democracia directa. A su vez, la importancia de la consulta depende de la movilización por parte de las élites políticas, o lo que es lo mismo, de la intensidad de la campaña que precede al voto, algo que responde a las consideraciones estratégicas de las élites (Kriesi, 2005, p. 114).

Los teóricos de la democracia participativa destacan las posibilidades de participación activa que ofrecen referendos e iniciativas respecto a las instituciones

exclusivamente representativas, pero una parte de ellos critica a la democracia directa en la medida en que, a su juicio, permite simplemente una manifestación de preferencias -sólo que por vías institucionales distintas a las representativas-, sin la posibilidad de establecer juicios razonados a través de una deliberación pública.

Bernard Manin describe la deliberación política y sus efectos del siguiente modo. Los individuos no poseen de forma innata un conjunto coherente de preferencias. Es más realista suponer que no sólo los deseos individuales entran en conflicto unos con otros, sino que cada persona posee deseos que son incompatibles entre sí. A través de la deliberación y del intercambio de puntos de vista, los individuos toman conciencia de los conflictos existentes con los deseos de los demás y con las incompatibilidades inherentes a sus propios deseos. Esto les lleva a abandonar algunos de sus objetivos iniciales y a modificar otros de ellos, haciendo posible la conciliación social de demandas individuales. La deliberación aumenta la información, revela las preferencias individuales y ayuda a descubrir aspectos de las medidas propuestas y de los objetivos propios que habían pasado desapercibidos. No obstante, la deliberación es también un proceso de persuasión basado en la argumentación. La argumentación tiene por objeto lograr acuerdos entre los que deliberan y, en este sentido, se trata de un proceso discursivo y racional (1987, pp. 350, 352-353).

John Parkinson presenta los argumentos teóricos habituales en favor del carácter deliberativo de la democracia directa. Por un lado, el efecto *racionalizador* en las decisiones políticas a que da lugar la participación directa de los ciudadanos en el proceso legislativo y que evita la *distorsión* causada por la intervención de las instituciones representativas; por otro, este efecto racionalizador también opera sobre los ciudadanos, para los que la participación en el debate público sirve como un proceso de educación pública que transforma sus preferencias en opiniones racionales sobre el bien común. A continuación, descarta ambos razonamientos al afirmar que los referendos no permiten realmente la deliberación y que, por tanto, el

sistema suizo de democracia directa no puede considerarse como un sistema político deliberativo (2001, p. 131).

En primer lugar, Parkinson se pregunta por la igualdad de los ciudadanos; es decir, si todos poseen las mismas oportunidades para formular propuestas y someterlas a consulta, y señala que la capacidad financiera de los diversos grupos desequilibra su influencia en las campañas y hace que no todos tengan las mismas posibilidades. En Suiza, afirma, los grupos que cuentan con una buena financiación ganan un 80 ó 90 por cien de las consultas (ibíd., p. 133). En segundo lugar, califica al votante suizo más de receptor pasivo de información que de comunicador efectivo que puede promover un verdadero proceso deliberativo. Además, añade, la información que reciben los ciudadanos está tan distorsionada que incluso si pudiera establecerse este diálogo, tampoco lograría ilustrar a los votantes. En tercer lugar, considera que el referendo es un instrumento esencialmente mayoritario que divide las posturas sobre una cuestión en campos antagónicos y favorece el conflicto sobre el compromiso. En el caso suizo, afirma que el consenso se logra *a pesar de* los referendos y porque el país cuenta con una estructura política que obliga al gobierno federal a llegar a acuerdos con cantones, partidos y grupos de presión.⁵⁴ (ibíd., 135-137).

Una posición distinta es la de Graham Smith, que se apoya en Michael Saward para defender la complementariedad de la democracia directa y la democracia deliberativa. Un proceso de deliberación previo a un referendo o iniciativa invita a los ciudadanos a reflexionar sobre sus preferencias antes de tomar una decisión política y da lugar a un proceso democrático más legítimo (2009, p. 11). Smith propone varias dimensiones de análisis para valorar diversas innovaciones institucionales que pueden llevar a la democracia en una dirección más participativa. Estas dimensiones tienen que ver con el grado en que las diversas estructuras

⁵⁴ Parkinson cita el caso de los referendos en California -donde no existen instituciones que obliguen a los actores a llegar a acuerdos- como ejemplo de instrumento que provoca la división política (2001, p. 137).

institucionales alcanzan ciertos objetivos democráticos: inclusividad, control popular, juicio razonado, transparencia, eficiencia y transferabilidad. La inclusividad tiene que ver con el grado los ciudadanos cuentan con iguales oportunidades para influenciar las políticas públicas. El control popular será mayor en la medida en que los ciudadanos posean un mayor poder de determinar la agenda pública. La capacidad de emitir juicios razonados no sólo depende de adquirir información sobre la cuestión objeto de deliberación y consulta, sino también del grado de apreciación de perspectivas y experiencias sociales diversas, de la capacidad de valorar puntos de vista ajenos. Si el objetivo es que las (nuevas) instituciones tengan una influencia significativa en la toma de decisiones, el proceso debe permitir el escrutinio de los participantes y del público. Éste es el significado de la transparencia, necesaria además para que los ciudadanos consideren a las instituciones legítimas y dignas de confianza. La eficiencia tiene que ver con los costes en un sentido amplio de la actividad política. El establecimiento de un coste aceptable -en términos financieros, burocráticos o de dedicación personal- va a depender de las circunstancias políticas específicas, y también de su comparación con otro tipo de costes o beneficios, los derivados de no introducir instituciones participativas en el sistema actual. Por último, la transferabilidad está relacionada con la posibilidad de que instituciones que funcionan a nivel local puedan hacerlo a una escala mayor (ibíd., pp. 12 y ss.). Smith aplica su análisis a cuatro categorías de innovaciones institucionales, Asambleas populares, muestras representativas de la ciudadanía (*mini-publics*), democracia electrónica y democracia directa (ibíd., p. 28). En cuanto a esta última, su investigación se apoya en particular en el sistema político suizo.

Respecto a la inclusividad de la democracia directa en Suiza, Smith admite que la participación en referendos e iniciativas no es elevada. Sin embargo, señala - como otros autores- que sí lo es cuando la consulta es especialmente relevante (ibíd., p. 114). Por el contrario, la democracia directa permite un grado de control popular de la agenda política mucho mayor que en el caso de la democracia exclusivamente representativa, como se ha mencionado anteriormente. El efecto

indirecto de la democracia directa en Suiza por el cual la élites políticas tienen que negociar y mediar entre los diferentes intereses en juego en cada cuestión para evitar que la decisión final se tome por medio de un referendo o una iniciativa permite un elevado grado de interacción entre aquellas élites y los promotores de las consultas (ibíd., p. 120). El grado de control de la agenda política ejercido por los ciudadanos depende no sólo de los instrumentos de democracia directa en sí, sino también del efecto limitador que estos tienen respecto a la discrecionalidad de las decisiones de los representantes. Por otra parte hay que tener en cuenta la desigualdad de recursos entre los diversos grupos de interés capaces de promover las iniciativas legislativas o los referendos en contra de leyes existentes. Este sesgo es, no obstante, mucho más pronunciado en Estados Unidos que en Suiza. Un segundo problema directamente relacionado con el carácter deliberativo de la democracia directa es que los referendos tienden a considerar las cuestiones a decidir de forma aislada unas de otras (ibíd., pp. 121, 123). Un proceso deliberativo satisfactorio debe promover la reflexión colectiva sobre la interacción y las consecuencias a medio plazo de las decisiones políticas a tomar. En este sentido, la democracia directa suiza está lejos de alcanzar el potencial deliberativo de otras instituciones participativas. Respecto a que los ciudadanos sean capaces de emitir juicios razonados en una consulta, analizaremos la cuestión más en detalle en la siguiente sección, pero podemos avanzar que Smith apunta que el problema no es tanto si los ciudadanos son competentes o no para tomar decisiones mediante referendos como el hecho de que una parte de aquellos, los que comprenden peor el contenido sustantivo de las cuestiones a decidir, tienden a mantenerse al margen del proceso. Por tanto, se trata más bien de cómo evitar que la democracia directa refuerce un cierto elitismo político en cuanto a la toma de decisiones. En cuanto a la transparencia, la democracia directa debiera ser un proceso más evidente para los ciudadanos que la toma de decisiones en el seno de las instituciones representativas, pero las diversas fases en las que se puede dividir la consulta - recogida de firmas, campaña y votación- ofrecen posibilidades a los diversos actores

para evitar esa mayor transparencia. De nuevo, estas posibilidades son mayores en las consultas estadounidenses que en las suizas (ibíd., pp. 126, 133). La eficiencia del sistema vincula el coste de la participación y el resultado obtenido. En comparación con otro tipo de instituciones participativas -Asambleas, por ejemplo-, el esfuerzo que requiere la democracia directa basada en referendos no es elevado (ibíd., p. 136). Sin embargo, si comparamos el coste en términos de necesidad de información, frecuencia de las consultas, complejidad técnica de algunas decisiones, etcétera, el coste de la democracia directa es mucho más elevado que el de la participación electoral (Mottier, 1995, p. 162). Por último, en cuanto a los ámbitos de aplicación y a su escala, los referendos no están sujetos a límites (Smith, 2009, p. 138). Los instrumentos de democracia directa existentes a nivel federal en Suiza constituyen la mejor demostración de este punto.

3. ¿Ciudadanos competentes?

El hecho de que los atenienses dispusieran de múltiples mecanismos de control y responsabilidad personal sobre las decisiones tomadas por los ciudadanos indica que la posibilidad de que una proporción significativa de ellos no mostrase una excesiva capacidad para cumplir sus responsabilidades políticas era real. Lo que hacía tan importante la calidad de las decisiones tomadas por los ciudadanos era su papel crucial en el sistema político. La polis necesitaba de la participación continua y masiva de los ciudadanos para formular, aprobar y hacer cumplir las leyes. Carentes de instituciones con la capacidad mediadora de las modernas instituciones representativas, una acumulación de decisiones irreflexivas en la Asamblea, o una única votación en un sentido poco conveniente para la ciudad podía tener consecuencias nefastas, y más en una época en la que la guerra era una realidad cotidiana. Por tanto, la preocupación por la competencia de los ciudadanos era una de las cuestiones políticas esenciales en la polis y, como vimos, el diagnóstico al respecto de gran parte de los filósofos griegos no podía ser más

inquietante. Sin embargo, también están aquellos -durante el periodo clásico y en los siglos posteriores- que consideran que la participación en las instituciones de la polis suponía la mejor educación posible para el ejercicio de responsabilidades públicas y el refuerzo de la virtud cívica. También destacan que, en la práctica, los requisitos formales exigidos para ocupar cada cargo -voluntariedad, edad, incompatibilidades, designación por sorteo, etcétera- eran proporcionales a la preparación necesaria para ejercerlo y suficientes para evitar otros males - corrupción, acumulación de poder, aparición de facciones- y que, en cualquier caso, muchas de las tareas administrativas no revestían demasiada complejidad.

La preparación de los ciudadanos para ocuparse del proceso legislativo sin la intermediación de representantes es tan relevante en Suiza como lo fue en Atenas. Esencialmente, el problema se plantea en la actualidad en los siguientes términos. Los ciudadanos de a pie no poseen ni la capacidad ni los conocimientos necesarios para enfrentarse a cuestiones políticas complejas. Los ciudadanos sólo tienen en cuenta su propio interés y sólo piensan en el corto plazo, sus decisiones no son razonadas sino emocionales y pasionales, y no están interesados en el bien común (Büchi, 2007, p. 74). Danielle Bütschi ha comparado los factores que determinan las decisiones individuales en el contexto contemporáneo de elección de representantes y en uno de consultas populares. Mientras que en el caso de las elecciones los factores que influyen en la competencia práctica de los ciudadanos para motivar su decisión son el nivel educativo, el género y la afinidad por un partido, en el caso de los referendos y las iniciativas estos factores son el conocimiento de la cuestión planteada, las características de la propuesta y la intensidad de la opinión. Dado que el conocimiento sobre la propuesta y la capacidad para motivar su decisión están íntimamente unidas, la autora cree que un ciudadano es competente para participar en el sistema suizo de democracia directa si reúne ambas características, lo que piensa que ocurre casi en la mitad de los casos (Bütschi, 1993, pp. 114-115).

Alexander Trechsel compara el análisis de Bütschi con estudios que sitúan el nivel de competencia del ciudadano en cotas mucho más bajas, pero llega a la

conclusión de que si en lugar de tomar como base para el análisis a todos los posibles votantes se toma a aquellos que participan efectivamente en las consultas, las conclusiones de la autora sobre la suficiente competencia de los votantes quedan confirmadas. Además, apunta a que los autores de los diversos estudios coinciden en que los dos factores más relevantes para la competencia del votante son el nivel educativo y la complejidad de la propuesta a refrendar. Otros factores importantes son el grado en que la propuesta afecta al votante, el interés por la política, la confianza en las instituciones políticas, la integración social y el estatus socioeconómico. Finalmente, recuerda que la incompetencia del votante no es algo que afecte únicamente a la democracia directa. El mismo ciudadano que vota en las consultas es el que participa en las elecciones generales (2007, pp. 439-441, 445). El hecho de que el ciudadano se enfrente al voto en una consulta de forma similar a como lo hace en unas elecciones es algo que destacan también otros autores (Bowler y Donovan, 1998, p. 33). Frey y Bohnet también señalan la aparente contradicción de considerar competente al votante para elegir sus representantes pero no para tomar decisiones a través de mecanismos de democracia directa. Ambos autores afirman que los ciudadanos están perfectamente capacitados para decidir sobre propuestas legislativas específicas si disponen de instituciones de democracia directa que funcionen correctamente (y ponen a California como ejemplo de lo contrario) (2001, p. 159).

Matthias Brunner coincide con Bütschi y Trechsel al afirmar que saber lo que está en juego es el factor más importante para formarse una opinión (1993, p. 73). Nidegger también considera que conocer lo que se decide en la consulta -algo que depende en gran medida del nivel educativo- es el factor fundamental para determinar la competencia del ciudadano, y que esta competencia puede verse algo afectada por ciertas características personales pero no por las características de la consulta (1993, p. 164). Florence Passy afirma que el impacto de los ciudadanos incompetentes sobre la democracia directa es muy débil (no cambia significativamente el sentido del voto) y, aunque sospecha que su estudio podría

estar sobreestimando el número de ciudadanos competentes, piensa que el problema no reside en la incompetencia sino en la escasa legitimidad de una democracia directa en la cual los incompetentes -los votantes con un menor nivel educativo y un estatus socioeconómico más bajo- tienden a autoexcluirse y a no participar (1993, pp. 228-231). Para Sonja Wälti, la complejidad de las propuestas, el creciente número de consultas y el periodo de tiempo cada vez más corto para reflexionar sobre ellas pone a prueba el nivel de conocimiento de los ciudadanos de aquello sobre lo que se deben pronunciar. No obstante, para ella el hecho de que una parte de los votantes no conozca bien las cuestiones objeto de consulta no puede llevarnos a criticar a la democracia directa en sí (1993, p. 50). Kriesi resume aquello en que están de acuerdo estos autores. La competencia de los ciudadanos depende de su formación, de la complejidad de las propuestas, de su integración social y de su estatus socioeconómico (1993, pp. 276-277). El autor estima que un tercio de los ciudadanos suizos carece de las competencias requeridas para participar adecuadamente en la democracia directa, un cuarto de ellos son medianamente competentes y casi la mitad de los ciudadanos son plenamente competentes para tomar decisiones con total conocimiento de causa (ibíd., p. 275). Christin, Hug y Sciarini dan por buenas estas estimaciones en su propio estudio, pero apuntan a que los políticos suizos bien pudieran estar igual de informados (o desinformados) acerca de las propuestas sobre las que se pronuncian en el parlamento. Para estos autores, lo importante consiste en saber (a) si los ciudadanos relativamente peor informados sobre una cuestión sometida a consulta tienden a votar a favor del statu quo; o (b) si, estando peor informados pero conociendo la posición que defiende el partido político al que sienten más cercanos, tienden a votar en el mismo sentido que los votantes informados. Respecto a la primera hipótesis, llegan a la conclusión de que los votantes peor informados suelen votar en contra de las propuestas presentadas en una consulta y, por tanto, a favor de mantener el statu quo. Respecto a la segunda, piensan que los individuos peor informados pueden no obstante tomar decisiones racionales si conocen aquello que

defienden los partidos políticos y los grupos de interés, cuyas posturas difunden ampliamente los medios de comunicación en Suiza durante las campañas que preceden a referendos e iniciativas (Christin et al., 2002, pp. 762, 764-765).

Por último, dos aspectos importantes. En primer lugar, frente a la creciente complejidad de la vida social y de las decisiones políticas a tomar, están aquellos que se muestran pesimistas sobre la capacidad inclusiva de la democracia directa, que corre el riesgo de dejar al margen a aquellos que no poseen (o creen no poseer) la competencia necesaria para participar. Por otro lado, están los optimistas que apuntan a la creciente disponibilidad de información pública sobre lo que está en juego en cada decisión y la mayor capacidad del público para procesarla, función, a su vez, del aumento en el nivel educativo. La experiencia suiza apunta a que los ciudadanos suelen tomar decisiones de calidad en situaciones bien estructuradas (aquellas en que las élites movilizan a los ciudadanos y toman posturas claras ante las propuestas que son difundidas por los medios de comunicación) y peores decisiones en situaciones poco estructuradas (cuando no se conoce lo que está en juego, los proyectos tratan de cuestiones poco conocidas y las campañas son de baja intensidad). La calidad de las decisiones tomadas a través de los instrumentos de democracia directa puede mejorarse con un buen diseño institucional (información amplia, disponible y clara sobre las propuestas y minimizar el número de decisiones en cada consulta, para que los votantes puedan reflexionar lo suficiente cada proyecto) y una mejora en la estrategia de las élites (suficiente movilización en cada consulta) (Kriesi, 2005, pp. 236-237; Leduc, 2002, p. 727). Otros autores matizan que, si bien la intensidad de las campañas aumenta la participación y condice a decisiones más razonadas, el factor clave no es tanto que la campaña en sí ponga a disposición de los votantes una mayor variedad de argumentos, sino que lo que hace es aumentar el nivel de atención pública sobre una consulta. El sentido del voto, por tanto, no se ve afectado por la campaña, y va a seguir dependiendo de la solidez de las preferencias individuales (Bowler y Donovan, 2002, pp. 788, 790). Kriesi sostiene, por el contrario, que las campañas

previas a una consulta sí influyen en el sentido del voto, y que lo hacen en un grado importante, tanto cambiando las opiniones de los individuos como aumentando el número de indecisos, aunque coincide en que la capacidad individual de recibir y entender los mensajes emitidos en las campañas es el factor fundamental (Kriesi, 2002, p. 184).

En segundo lugar, una parte de los críticos con la democracia directa objetan que referendos e iniciativas se prestan a la manipulación populista, y que ciertos líderes pueden aprovecharse de que las opiniones de los votantes se forman a la ligera, y son ambivalentes y volátiles. Aunque los riesgos populistas son reales -si bien se trata de riesgos que afectan por igual a las campañas electorales y, por tanto, no son privativos de la democracia directa-, la experiencia suiza también arroja luz sobre las condiciones en que pueden evitarse: si las élites emiten mensajes plurales, formulan argumentos para justificar los diversos puntos de vista y forman coaliciones claras, se puede evitar gran parte del peligro populista en una democracia directa (ibíd., p. 239).

La difusión y disponibilidad de información acerca de aquello sobre lo que los ciudadanos deben decidir es una variable fundamental para aumentar la calidad de las decisiones, evitar la manipulación de los votantes y mejorar el funcionamiento de la democracia directa. Veamos el grado de información pública de que disponen los ciudadanos atenienses y suizos y cómo influye esta información en su participación política.

4. Información pública

El respeto a la ley fundamenta la legitimidad política de los gobernantes atenienses pero, ¿qué hay de los ciudadanos? ¿Cómo influía la disponibilidad de información pública de que disfrutaban en su conocimiento de las leyes, de las decisiones que debían tomar como miembros de consejos y tribunales y de las propuestas sobre las que debían pronunciarse en la Asamblea? Con anterioridad

vimos cómo la tasa de alfabetización de los atenienses alcanzó ya en el siglo V a.C. un grado notable, que permitía la exposición en lugares públicos de leyes y decretos. La democracia, especialmente tras su restauración en el 307 a.C., puso un especial énfasis en la publicación de información oficial para que los ciudadanos pudieran consultarla. Quizá se trató de una reacción a la represión ejercida por el tirano Demetrio en el periodo inmediatamente anterior, pero la cuestión es que el libre acceso a la información pública pasó a ser considerado como un rasgo más de la tradición democrática (Hedrick, 2000, p. 333). Los atenienses no sólo asistían en masa a las reuniones de la Asamblea, el Consejo y los tribunales, sino que a las puertas de los recintos en que se celebraban sus sesiones se solían agolpar los ciudadanos para ser informados de las decisiones una vez terminada la reunión y, con frecuencia, las discusiones se prolongaban en el Ágora y en los lugares de trabajo. Toda decisión debía hacerse pública, oralmente o por escrito. Las Asambleas cumplían la función tanto de órganos decisorios como de instrumentos para la propagación de información pública. En el monumento a los héroes se exponían regularmente propuestas legislativas, los cargos acusatorios en procesos públicos concretos, listas de todo tipo, etcétera. Las leyes y los decretos se grababan en piedra y se exponían por toda la ciudad. Los líderes políticos podían acceder a todos los documentos escritos que necesitaran para preparar sus intervenciones, y la democracia se enorgullecía de poseer un código legislativo que la ciudadanía podía consultar a voluntad. Aunque las instituciones democráticas se apoyaban en la tradición oral ateniense, en la época clásica ésta es sustituida por la costumbre de poner por escrito todas las disposiciones, al menos en el seno de los órganos decisorios, y a partir del 402 a.C. es obligatorio que los magistrados sólo tengan en cuenta las leyes escritas (Hansen, 1991, p. 311).

La circulación de la información también se vio facilitada por las características de la sociedad ateniense. Además de ser una sociedad pequeña, en la que la familiaridad y el contacto cotidiano estaban asegurados, la gente se reunía en lugares públicos, como las plazas, los mercados y el puerto. Los lazos familiares,

las agrupaciones laborales (labradores y artesanos solían ejercer su trabajo en la misma época del año y en los mismos lugares) y la pertenencia al ejército o a alguno de los múltiples clubes gastronómicos o de culto favorecían la discusión, el debate y la educación política (Finley, 1986, pp. 110-111). A pesar de la importancia de la escritura en los asuntos públicos, la participación política de los ciudadanos corrientes está íntimamente vinculada a esta tradición oral. Las dos principales funciones políticas de la mayoría de los ciudadanos consistían en escuchar y votar y, excepto para los líderes políticos, la alfabetización no era una necesidad. (No hay duda de que ello influyó en la cooptación de los que contaban con un mayor nivel educativo y en la formación de una incipiente élite política.) Es paradójico, por otra parte, que el sistema político ateniense descansara sobremanera en la codificación de las leyes y en la suposición de que todos los ciudadanos sabían leer y escribir pero no mostrara ningún interés por garantizar su escolarización efectiva. Debemos recordar que las escuelas atenienses eran privadas y prohibitivas para los ciudadanos pobres. La implantación de la escolaridad pública y obligatoria es un aspecto importante de las críticas que Platón, Aristóteles y otros filósofos dirigen contra la democracia (Hansen, 1991, p. 312).

En cuanto a Suiza, Trechsel muestra que los participantes en una consulta utilizan diversas fuentes de información en proporción variable: el 80 por cien de ellos lee los periódicos, el 75 por cien ve la televisión y el 60 por cien escucha la radio. Además, un 59 por cien consulta los folletos informativos editados por el gobierno ante cada consulta (Trechsel, 2007, p. 448).⁵⁵

Algunos razonamientos teóricos sugieren que los ciudadanos están mejor informados sobre las cuestiones políticas cuanto mayores son sus posibilidades de

⁵⁵ El autor utiliza datos de 1998 y no menciona internet, una tecnología que en esa época aún no era omnipresente. Es muy posible que en la actualidad este medio esté siendo ampliamente utilizado como fuente de información ante las consultas, en especial por los ciudadanos más jóvenes. En 2010, el índice de utilización de internet era de un 77 por cien de los hogares. Datos disponibles en la página de la Oficina Estadística Federal de Suiza, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/news/01/nip_detail.html?gnpID=2010-527.

participación directa en el proceso político, si bien no debemos perder de vista lo dicho en el epígrafe anterior acerca del conocimiento de los votantes sobre las cuestiones sometidas a consulta. Al mismo tiempo, las posibilidades de participación política (la extensión, variedad e importancia de los mecanismos de democracia directa) determinan la oferta y la demanda de información política. Estudios efectuados en los cantones suizos muestran que en aquellos que contaban con un mayor número de instrumentos de democracia directa, la información política de que disponía el votante era también mayor y, a su vez, cuanto mayor era esta información, mayor era el apoyo ciudadano a las instituciones de democracia directa. Esta evidencia se ve apoyada por otros análisis que concluyen que en los cantones que cuentan con Asambleas legislativas a nivel local, los ciudadanos están mejor informados de los asuntos políticos que aquellos en que las estructuras políticas municipales son de tipo representativo. Ante estos resultados, es razonable pensar que unos ciudadanos más informados acerca del proceso político y de las decisiones y los intereses en juego estarán más dispuestos a aceptar los resultados del proceso político -independientemente de si les benefician o no- y las instituciones que los han generado (Benz y Stutzer, 2007, pp. 130, 137-138; Papadopoulos, 1998, p. 167).

La disposición a implicarse en la vida pública, la disponibilidad de información para la toma de decisiones, y la participación activa y generalizada a través de instituciones pensadas para ello no sólo garantizan que las decisiones políticas queden en manos de los ciudadanos o, al menos, no dependan exclusivamente de los representantes elegidos, sino que permite un control más efectivo de las acciones y decisiones de estos últimos. En el siguiente epígrafe veremos cómo se articula la rendición de cuentas en Atenas y en Suiza y cuál es la relación entre esta accountability y la participación democrática.

5. Participación y rendición de cuentas

John Dunn distingue dos tipos de restricciones a la toma de decisiones políticas o formas de control de las mismas: o bien se limita estructuralmente el ámbito de decisión de los gobernantes (protegiendo constitucionalmente ciertos derechos, por ejemplo), o bien haciendo a los actores encargados de tomar las decisiones y los que las aplican responsables de sus acciones (1999, pp. 329-330).

La democracia moderna es un sistema de delegación por el cual los ciudadanos confían la toma de decisiones a los representantes elegidos por ellos. El principal problema de la delegación es que una vez otorgada la capacidad de decidir al gobierno, el ciudadano puede perder el control sobre las decisiones tomadas. Por ello, es necesaria la existencia de mecanismos que permitan el control de las acciones de los gobernantes, y su sanción en caso de un mal desempeño de su labor. Así, la democracia implica tanto delegación como rendición de cuentas (Strøm et al., 2003, p. 4). Al hablar de accountability, Schmitter destaca también este aspecto de exigencia de responsabilidades y posible imposición de sanciones a los gobernantes, y la complejidad que supone que entre ciudadanos y gobierno se interponga un conjunto de representantes que compiten entre sí por ser elegidos (2004, p. 47).

En su sentido contemporáneo, la democracia equivale en la práctica a gobierno parlamentario, si bien no hay un vínculo estricto entre una cosa y otra, y este último no necesita del sufragio universal para funcionar. Lo que caracteriza al gobierno parlamentario es que el gobierno debe responder frente al parlamento, y esto constituye el principal mecanismo de rendición de cuentas del ejecutivo. Dicho de otro modo,

El gobierno parlamentario es un sistema de gobierno en que el primer ministro y su gabinete deben rendir cuentas ante una mayoría de los

miembros del parlamento, que puede hacerlo caer mediante una moción de confianza ordinaria o constructiva (Strøm et al., 2003, p. 13).

La delegación parlamentaria puede provocar lo que se ha dado en llamar una *pérdida del agente* (agency loss) si el actor principal (los ciudadanos) desea un curso de acción distinto al tomado por el agente (los representantes políticos). Esta discrepancia puede darse porque el agente posea preferencias distintas a las del actor principal, o bien porque no conozca bien las preferencias de este último. A su vez, este problema puede deberse a que los ciudadanos no puedan elegir a los representantes adecuados (problema de selección adversa), o bien que no puedan obligarles a mantener su honestidad (riesgo moral) (ibíd., p. 23).

El aumento en el número de democracias durante el primer tercio del siglo XX hace que los expertos comiencen a fijarse en los problemas asociados a la delegación y al gobierno parlamentario. Gaetano Mosca se centró en la cuestión de la selección adversa, afirmando que las elecciones están controladas por las élites, lo cual no permite una verdadera elección a los ciudadanos y provoca que los parlamentos defiendan esencialmente los intereses de una minoría. Carl Schmitt criticó la escasa separación entre el ejecutivo y el legislativo, que hace que las decisiones relevantes se tomen en reducidos círculos partidistas. Ambas situaciones suponen un grave obstáculo a los mecanismos de accountability. Hans Kelsen, por su parte, afirma que el principal problema reside en el riesgo moral, y que el sometimiento a elecciones periódicas no es suficiente como para que los representantes rindan cuentas de manera efectiva. Por ello propone complementar este mecanismo con otros instrumentos como los referendos, la participación política entre elecciones y la formalización de las consultas a expertos ajenos a las cámaras parlamentarias (ibíd., pp. 24-26).

Los mecanismos de accountability basados en la competición electoral no describen, evidentemente, el proceso de rendición de cuentas en la polis ateniense

pero tampoco aquellos que se dan en el sistema político suizo, pese a que este último sí es una democracia representativa. De ahí la relevancia de las medidas sugeridas por Kelsen. Veamos qué instituciones específicas permiten a los ciudadanos en uno y otro caso el control de aquellos que ocupan los cargos políticos.

Los mecanismos de accountability con que contaba la polis evitaron que los intentos de abuso de poder por parte de magistrados o generales o de presentar a la Asamblea propuestas desfavorables para la ciudad desestabilizaran la democracia. La rendición de cuentas era, así, un elemento central del sistema de gobierno ateniense (Elster, 1999, p. 253). Los encargados de ejercer el control sobre las decisiones políticas eran los tribunales, y tal control recaía sobre los ciudadanos que proponían alguna medida en la Asamblea, los que formulaban una acusación en un juicio a otro ciudadano y los magistrados. Existían tres tipos de procesos de control: la *graphe paranomon* (denuncia de una propuesta en la Asamblea y de su proponente por considerarse aquella inconstitucional o nociva para la polis), la *eisangelia* (denuncia por corrupción o traición contra generales, magistrados o simples ciudadanos) y otros dos llamados *euthynai* y *dokimasia* (el primero un control de aptitud previo a la asunción de una magistratura y el segundo una revisión del desempeño al abandonarla).

El mecanismo de la *graphe paranomon* no tiene equivalencia en la modernidad, en la medida en que hacía responsables a los ciudadanos no sólo de sus acciones sino también de sus propuestas. La mayoría de las democracias representativas actuales cuentan con un senado o segunda cámara cuya justificación reside -teóricamente- en la posibilidad de atemperar las decisiones tomadas en una primera cámara de representantes. En Atenas no había nada de esto, y la protección contra las propuestas nocivas o inconstitucionales no consistía únicamente en derrotarlas con los votos, sino también en enjuiciar a sus autores, que se arriesgaban a castigos muy severos. En cierta medida, este aspecto acercaba a la democracia ateniense a un sistema totalitario, y tal dureza encuentra

su justificación por las amenazas internas y externas que se cernían sobre la ciudad en una época en que la guerra y la conquista eran la norma y no la excepción (ibíd., pp. 263-264).

Por otra parte, la rendición de cuentas era indisociable en la polis de las ideas prevalecientes de libertad, igualdad y participación. Ser libre implicaba poder someter a control a aquellos que tomaban las decisiones y ser capaces de enfrentarse a los abusos. Para los atenienses, la existencia de mecanismos de rendición de cuentas diferenciaba a la democracia de la tiranía (Monoson, 1994, p. 177). Asimismo, los ciudadanos que deseaban ocupar una magistratura sabían que, si bien un cargo político podía ofrecer poder e influencia a quien los buscara, su ejercicio estaba regulado por el sistema de controles que acabamos de mencionar, y entre cuyos fines se encontraba el garantizar la igualdad de acceso de los atenienses a los cargos y el evitar que individuos particulares acumularan un poder excesivo, y más aún si tenemos en cuenta el procedimiento del sorteo para acceder a magistraturas y tribunales (Sinclair, 1988, p. 80). Es decir, el sistema de accountability también estaba diseñado para garantizar la igualdad entre los ciudadanos. Por último, la participación de los ciudadanos era esencial, y no sólo porque no existía un equivalente ateniense al ministerio fiscal moderno y el inicio de un proceso dependía de la iniciativa de los ciudadanos particulares. Si una proporción tan elevada de ciudadanos no hubiera estado dispuesta a ocupar los cargos y magistraturas necesarios para gestionar la polis, si no hubieran mostrado una disposición cívica que les llevaba a interesarse por todos los aspectos de la vida pública y a implicarse en ellos, y si la toma de decisiones en la Asamblea, en la *boule* y en otros organismos no hubiera requerido de deliberación y de acuerdos consensuados, algunos individuos y grupos hubieran podido acumular un poder extraordinario, suficiente para evitar el control de la polis, y el proceso de rendición de cuentas no hubiera podido ser tan efectivo.

Por el contrario, en una democracia representativa el principal mecanismo de control es el electoral. La efectividad de este mecanismo está limitada al menos por

dos factores. En primer lugar, exigir responsabilidades a los gobernantes una vez acabada la legislatura es una forma exclusivamente retrospectiva de control que impide a los ciudadanos obligarles a aplicar las medidas que propusieron durante la campaña electoral. En segundo lugar, en unas elecciones los votantes deben pronunciarse a la vez sobre todas las decisiones tomadas por el gobierno durante el periodo, y no pueden aprobar o rechazar decisiones específicas. Sin embargo, en una democracia que cuente tanto con instituciones representativas como con otras de democracia directa, estos obstáculos no son tan importantes, puesto que los ciudadanos pueden presentar iniciativas legislativas que deben ser votadas obligatoriamente y también pueden rechazar decisiones concretas tomadas por los gobernantes a través de un referendo (Kriesi, 2005, p. 7). En Suiza, los gobernantes no sólo rinden cuentas al presentarse a unas elecciones, sino cada vez que toman una decisión política susceptible de ser refrendada obligatoria o facultativamente por los ciudadanos.

La responsabilidad por las decisiones políticas no compete únicamente a los gobernantes. En la medida en que delegamos la capacidad de decidir a los representantes estamos, en cierta medida, obviando nuestro sentido de la responsabilidad sobre las decisiones tomadas. Los teóricos de la participación afirman que la responsabilidad política sólo aparece cuando los ciudadanos pueden participar directamente en la toma de decisiones que les afectan (Setälä, 2006, p. 701).

Los teóricos deliberativos coinciden en la necesidad de contar con instrumentos de participación para ejercer el control sobre las decisiones, pero añaden que tales instrumentos son insuficientes en ausencia de oportunidades para la deliberación pública. Apoyándose en su análisis de la rendición de cuentas en la polis, Craig Borowiak también propone ir más allá de los mecanismos electorales de control, e incluso del control como función principal de la accountability. Para este autor, el efecto principal de la participación ciudadana en la exigencia de responsabilidades a sus gobernantes -y a sí mismos como miembros de la

comunidad política- es el logro de una ciudadanía activa, virtuosa en el sentido republicano, y el estrechamiento de los lazos comunitarios en tiempos de fragmentación social (2011, pp. 97-98), lo cual hace de la accountability un elemento esencial en la constitución de una ciudadanía capaz de gobernarse a sí misma. La translación de la accountability a nuestros días, según Borowiak, no requiere de la adaptación de sus instituciones, pero sí de la capacidad deliberativa que subyacía a las mismas. Desde una perspectiva deliberativa, la accountability no implica únicamente control sino también argumentación, el razonamiento de las propias posiciones y la justificación del comportamiento personal. Como hemos visto, la deliberación implica también flexibilidad para comprender los puntos de vista ajenos y la capacidad de encontrar posturas comunes, contribuyendo a la formación de una comunidad política inclusiva (ibíd., pp. 101 y ss.).

La puesta en marcha de Asambleas deliberativas en las que los ciudadanos de los Estados contemporáneos deliberaran sobre la mayor parte de las decisiones políticas sería enormemente compleja. Por ello, la delegación es necesaria. Sin embargo, esta delegación -que implica la deliberación entre los representantes- puede complementarse con mecanismos de participación directa que no sólo refuerzan la accountability de aquellos sino que fomentan el debate público -un *second best* desde el punto de vista deliberativo- sobre ciertas cuestiones políticas (Setälä, 2006, pp. 702-703). Este enfoque participativo es el que describe el sistema de rendición de cuentas en la democracia suiza. Si bien para los teóricos deliberativos Suiza no cuenta con instituciones que permitan la justificación de las decisiones políticas en el marco de un debate colectivo -como en Atenas-, sus mecanismos de participación directa juegan un papel lo suficientemente importante como para sujetar a sus representantes a un control mucho más exhaustivo que en cualquier otra democracia liberal contemporánea.

6. Conclusiones

La democracia directa requiere de una mayor dedicación de tiempo y energía por parte de los ciudadanos que la democracia representativa. Por otra parte, esta dedicación es más intensa en una democracia ateniense basada en Asambleas y en una escasa proporción de cargos electos que en una democracia suiza basada en consultas regulares y en la que juegan un importante papel tanto las instituciones representativas como una burocracia profesional. En Atenas todos los ciudadanos podían aspirar a ocupar un cargo en la *boule*, los tribunales y otras magistraturas al menos una vez en su vida. Además, la Asamblea, el consejo, los tribunales y otros órganos administrativos se reunían con mucha frecuencia, algunos casi todos los días del año. En Suiza participa en las tareas de gobierno hasta un 80 por cien de los ciudadanos residentes en en muchos municipios pequeños.

La principal institución legislativa en Atenas es la Asamblea, mientras que en Suiza los ciudadanos tiene la última palabra en cuanto a la formulación de las leyes, bien aprobando los proyectos parlamentarios en consulta o bien introduciendo ellos mismos sus propuestas legislativas por el mismo método. En Atenas no todos asistían a las reuniones de la Asamblea, y en ocasiones la participación tuvo que ser bastante baja. Sin embargo, cuando se debatían y votaban grandes cuestiones, los atenienses acudían de forma masiva. En Suiza ocurre lo mismo. La participación en referendos e iniciativas es bastante baja si la comparamos con la participación electoral típica de los sistemas representativos, pero muy elevada con ocasión de consultas relevantes o polémicas. Por otra parte, en los cantones suizos, donde debido a la división federal de responsabilidades en materia de políticas públicas se deciden muchas de las cuestiones que más afectan a la vida diaria de los ciudadanos, la participación es mayor que a nivel nacional. Por tanto, en ambos casos, más que hablar de una participación alta o baja, debemos hablar de una participación selectiva.

La preocupación por la competencia de los ciudadanos para gobernarse a sí mismos está presente tanto en el sistema político ateniense como en el suizo. En ambos casos se verifica también que la participación en las instituciones de democracia directa aumenta la responsabilidad individual y la implicación en las decisiones colectivas. En Atenas esto ocurría porque en muchos de sus órganos administrativos las decisiones se tomaban de forma colegiada, y en todas las instituciones el componente de diálogo y argumentación era esencial. En Suiza el proceso es más difuso, pero no hay duda de que la búsqueda de información y la reflexión personal sobre las cuestiones específicas sometidas a consulta y los diversos puntos de vista existentes al respecto promueven también la implicación en las decisiones de gobierno. La identificación con las decisiones colectivas no es espontánea, sino que debe ser promovida. La forma más eficiente de promoverla consiste en otorgar poder de decisión a los ciudadanos a través de las instituciones participativas adecuadas. Tanto en Atenas como en Suiza, los ciudadanos son conscientes del papel central que ocupan en el proceso de toma de decisiones, lo que Anthony Birch llama el *sentimiento de eficacia política individual*, que a su vez promueve la responsabilidad y la implicación.

Como señala Benjamin Barber, sólo podemos hablar de falta de preparación ciudadana si no existe participación, si los ciudadanos son meros espectadores de la política. El remedio efectivo a la falta de preparación pasa, en ambos sistemas, por la implicación en las instituciones de gobierno. El problema de la competencia, tanto en Atenas como en Suiza, no reside tanto en las consecuencias nocivas de la participación de los incompetentes en el proceso político, sino en su auto-exclusión. Tanto en Atenas como en Suiza son los ciudadanos que cuentan con menores recursos económicos y, por tanto, también con menores recursos culturales, educación y oportunidades sociales, los que tienden a auto-excluirse. El problema de la competencia se convierte en un problema de legitimidad, ya que las decisiones políticas acaban siendo tomadas por una parte de los ciudadanos, y no reflejan los intereses de todos ellos. Definido de este modo, el problema de la legitimidad en las

decisiones es quizá más grave en Suiza, un Estado mucho más grande, poblado y socialmente heterogéneo que la pequeña polis ateniense.

En comparación con los habitantes de otros Estados antiguos, los atenienses cuentan con un nivel de educación formal mucho mayor y con una gran variedad de fuentes de información escritas y orales promovidas por la propia polis. Ello, junto al pequeño tamaño de la ciudad -que permite una interacción cara a cara y, por tanto, el intercambio de información y puntos de vista- contribuye, en principio, a que los ciudadanos participen en el proceso político conociendo las cuestiones a debate. En Suiza, aproximadamente la mitad de los ciudadanos posee un conocimiento satisfactorio de las cuestiones sometidas a consulta, y el resto un conocimiento que oscila entre suficiente e insuficiente. No obstante, incluso aquellos que tienen dificultad para tomar una decisión razonada pueden hacerlo si reciben suficiente información por parte de ciertos actores políticos clave -gobierno, partidos, grupos de interés, etcétera-.

Por otra parte, si tomamos el grado en que sus políticas públicas responden a los deseos de los ciudadanos (*responsive rule*) como criterio para evaluar en qué medida es democrática una determinada forma de gobierno, la democracia directa es mucho más *democrática* que la democracia representativa. Lo es en Atenas, evidentemente, aunque aquí la alternativa es la tiranía o la oligarquía, y también en Suiza, cuyos ciudadanos se muestran mucho más satisfechos con el sistema político y con su papel en el mismo que los ciudadanos de otras democracias de su entorno.

Si prestamos atención a la capacidad deliberativa de la democracia directa Suiza, por el contrario, hemos de concluir que referendos e iniciativas promueven más la reflexión, la argumentación discursiva entre los ciudadanos y la búsqueda de información que las democracias representativas contemporáneas, pero mucho menos que la democracia de Asamblea ateniense, cuyas instituciones estaban fundadas sobre la idea del diálogo y la persuasión mediante argumentos razonados.

Este es el motivo por el que tanto Barber, Saward y Smith -por citar a algunos de los teóricos participativos mencionados- defienden una combinación de de instituciones deliberativas, representativas y de legislación directa para alcanzar decisiones políticas más inclusivas y de mayor calidad (Smith, 2009, pp. 131, 140). Finalmente, esta combinación de instituciones basadas en la delegación y en la participación también promueve un control más efectivo de las decisiones tomadas por los gobernantes suizos, no ya en comparación con el sistema de accountability de la polis, en el que la deliberación pública jugaba un papel mucho mayor, sino con las democracias exclusivamente representativas de su entorno. Respecto a otros dos aspectos esenciales en nuestro estudio, la libertad y la igualdad políticas, la participación ciudadana en el control de los gobernantes cumple el mismo fin en ambos sistemas políticos: garantiza la libertad de suizos y atenienses al salvaguardar el sistema político y su igualdad al prevenir la acumulación de poder a través del ejercicio de un cargo público.

6.3 Igualdad

Los atenienses empleaban varias expresiones para referirse a la igualdad, entre otras *isonomía*, o igualdad de derechos políticos, *isegoría*, o igual derecho a dirigirse a la Asamblea, e *isocracia*, igualdad de poder. En las democracias actuales existen dos conceptos de igualdad política que no son enteramente conciliables entre sí. Por un lado se destaca que los individuos son por naturaleza iguales y que, por tanto, todos tienen derecho a participar equitativamente en todo. Por otra parte, se afirma que todos tienen derecho a la igualdad de oportunidades (compatible con una desigualdad natural). Los demócratas atenienses eran de este último parecer, y defendían que todos los hombres debían tener los mismos derechos para gozar de una efectiva igualdad de oportunidades (Hansen, 1991, pp. 81-82).

La *isonomía* no alude únicamente a la igualdad de los derechos políticos, sino a la existencia de un gobierno justo en el que prima la templanza y la sensatez y en el que se combate la tiranía y la arbitrariedad, pero no la de los nobles y ricos como tales; la oposición es al poder excesivo en general. *Isegoría* e *isocracia* se asocian a la *isonomía* y se refieren a la parte igual que corresponde a cada ciudadano en el gobierno de la ciudad. Estas acepciones de la igualdad determinan el sentido que para los atenienses tenía su autogobierno. No obstante, la *isegoría* no equivale a nuestra moderna libertad de expresión, y nunca protegió a los individuos de posibles represalias por las opiniones que expresaran; más bien al contrario, pues hace hincapié en la responsabilidad en que incurre todo aquel que se atreve a dar consejos a la polis (Del Águila, 1998, p. 28). La libertad de acción puede acercar a un ciudadano a la gloria, pero también entraña riesgos frente a los cuales no existe ninguna protección institucional.

Los límites de la igualdad en la práctica, en particular de la *isegoría*, quedan ilustrados por la condena a muerte de Sócrates, acusado de descreer de los dioses de la polis y de corromper a la juventud. Sócrates encarnaba y predicaba un

individualismo moral que se avenía mal con la postura *estética* de participación política y acatamiento institucional que Atenas exigía a sus ciudadanos. Esta fue, en realidad, su falta ante la Asamblea que lo juzgaba. La democracia ateniense se mostraba muy conservadora frente a la disidencia y no siempre pensó que las críticas acabarían robusteciendo su sistema político (Del Águila, 2004, p. 54). No obstante, el compromiso de la polis con la igualdad no desaparece con la específica vulneración de la igualdad y la libertad –y la vida– de Sócrates, e incluso en este caso la ciudad se mostró renuente ante el veredicto de la Asamblea y vengativa contra sus acusadores (ibíd., p. 35).

Sheldon Wolin ha llamado “democracia electoral” al sistema político que permite superar las diferencias en la capacidad de participar en la democracia que representan la riqueza el estatus, la educación y la tradición para consagrar una situación en la que los ciudadanos gozan de iguales derechos formales, unos derechos que, paradójicamente, coexisten con graves desigualdades sociales y económicas entre los propios ciudadanos (Wolin, 1996, p. 85). En este sentido, la democracia ateniense no se diferencia tanto de las democracias modernas.

¿Cómo se explica la firme existencia de la igualdad que flota en un mar de desigualdades? Formalmente se trata de la *paradoja de la democracia clásica*, un sistema institucional y una filosofía que son al mismo tiempo inclusivos y exclusivos (Brook Manville, 1996, p. 382). La democracia ateniense no tenía como objetivo atacar las desigualdades socioeconómicas, una intención presente de un modo u otro en las democracias contemporáneas. Aún así, durante toda la historia de la democracia la polis fue capaz de ir acomodando las tensiones sociales que estas desigualdades generaban.

Fustel de Coulanges explica el apoyo de los pobres a la democracia atribuyéndoles una actitud “confiscatoria” que se aprovecha de las posibilidades que brindan las propias instituciones de la polis. Para Fustel,

El pobre poseía igualdad de derechos. Pero seguramente que sus sufrimientos diarios le hacían pensar que la igualdad de fortunas hubiese sido muy preferible. Ahora bien, no paso mucho tiempo sin advertir que la igualdad que poseía podía servirle para conquistar la que le faltaba, y que, dueño del sufragio, podía ser dueño de la riqueza. Comenzó tratando de vivir de su derecho al sufragio. Exigió un pago para asistir a la Asamblea o para juzgar en los tribunales. Si la ciudad no era bastante rica para subvenir a tales gastos, al pobre le quedaban otros recursos. Vendía su voto, y como las ocasiones de votar eran frecuentes, podía vivir. [...] Como estos expedientes no bastaban, el pobre empleó medios más enérgicos. Organizó una guerra en regla contra la riqueza. [...] se cargó a los ricos con todos los gastos públicos; se les colmó de impuestos, se les hizo construir tirremes, se pidió que diesen fiestas al pueblo. Luego se multiplicaron las multas en los juicios; se decretó la confiscación de bienes por las más ligeras faltas. ¿Quién puede decir cuántos hombres fueron desterrados por la única razón de ser ricos? (1971, pp. 424-425).

Fustel representa una posición extrema en la descripción de las relaciones entre ricos y pobres en la democracia ateniense. La mayoría de los análisis alternativos son más prudentes. Así, se ha puesto en cuestión la existencia en la democracia antigua de una lucha de clases como la descrita anteriormente. La tensión tradicional en la polis enfrentaba a los nobles o a sus descendientes y a los desposeídos, pero todos ellos estaban dentro del grupo de los ciudadanos libres (García Gual, 1995, p. 99). Finley recalca que, cuando no se podía trasladar a súbditos externos, los costos del gobierno recaían casi por completo en las clases más ricas (Finley, 1986, p. 49). En cierto modo, las liturgias y los festivales promovían la redistribución de la renta en la sociedad ateniense, dado que eran los ricos los únicos encargados de sufragarlos (Ober, 1996, p. 184). En Atenas se recurrió tanto a tributos externos como a la imposición sobre los ricos –dado que los

pobres estaban exentos de imposición casi por completo—, pero si tenemos en cuenta que en la antigüedad los impuestos directos sobre propiedades o personas estaban asociados a la tiranía, la democracia tendió a financiarse, especialmente durante las guerras, con contribuciones extraordinarias que en ocasiones podían ser muy gravosas, aunque lo decisivo es que tenían que ser votadas cada año en la Asamblea (Finley, 1986, p. 50). La principal de estas contribuciones extraordinarias era el impuesto sobre la propiedad (*eisphora*), obligatorio para los ciudadanos más ricos y los metecos. Tras su reorganización en 378 a.C., se calcula que en Atenas había entre dos mil y seis mil ciudadanos sujetos al mismo. En todo caso, recaudar este impuesto no fue tarea fácil, lo que condujo a la introducción en 369 a.C de la institución de la *proeisphora*, por la cual los 300 ciudadanos más ricos adelantaban la totalidad del tributo y después lo recaudaban del resto de contribuyentes. Los impuestos sobre los ricos, por otra parte, tendían a ser erráticos y la carga fiscal variaba mucho de unos grupos a otros. Sin embargo, los críticos atenienses con la democracia alegaron que el método más importante para expoliar a los ricos no se apoyaba en los tributos sino en innumerables acusaciones ante los tribunales, que solían saldarse con la confiscación de los bienes del acusado. Si bien este tipo de acusaciones era relativamente frecuente y en ocasiones los tribunales tendieron a condenar sin demasiadas pruebas a ciudadanos ricos, en particular durante momentos de crisis financiera, no se puede afirmar que estos fenómenos sean exclusivos de las democracias (Jones, 1986, pp. 57-58, 60).

En su drama *Las suplicantes*, Eurípides distingue tres clases de personas: los que no son útiles para sus conciudadanos y, no contentos con su riqueza y su opulencia, siempre desean más; los que nada poseen y muestran su resentimiento hacia los ricos en forma de envidia, dejándose engañar por demagogos y sicofantes para expropiar a aquellos; y “la parte que permanece en el medio y salva a la ciudad preservando el orden”. Eurípides no dice que estos grupos existan en proporción equivalente, sino que la clase media es mucho más numerosa que los extremos. Pese a que no es objetivo de la democracia atajar las desigualdades alterando las

relaciones de propiedad existentes, es cierto que intenta limar sus manifestaciones extremas mediante los programas, mencionados anteriormente, de obras públicas y empleo en el ejército e instituyendo una paga por asistir a la Asamblea y ejercer cargos administrativos. Desde esta perspectiva, la integración en el sistema de los que menos tienen cobra forma de una extensión de derechos del centro a la periferia, y no una pérdida o anulación de derechos adquiridos (Musti, 2000, pp. 70, 73, 74). Este análisis no guarda mucho parecido con las posiciones de Fustel de Coulanges, más inclinado a ver confiscación y robo de unas clases sobre otras.

Morris explica la transformación de los súbditos atenienses en ciudadanos y la consiguiente extensión de los derechos apoyándose en el *principio de igual consideración* de Robert Dahl (Morris, 1996, p. 40). El principio se aplica cuando todos los miembros de un grupo consideran que tienen aproximadamente las mismas oportunidades de participar en la toma de decisiones que afectan al grupo. Debido a los cambios legislativos que se producen desde el siglo VII al V a.C. y causa simultánea de esas mismas transformaciones, los principios legitimadores del gobierno aristocrático (entre ellos, como hemos visto, la influencia moderadora que ejerce la clase media, o la legitimación religiosa del dominio tradicional) van cediendo su lugar a una igual consideración de los derechos de todos que, a su vez, posibilitará la llegada de la democracia.

Una institución abordada anteriormente y que muestra interesantes vínculos con los diversos conceptos atenienses de igualdad es la del sorteo. De entrada, lo que el sorteo distribuye equitativamente no es el poder sino la probabilidad de acceder a él (Manin, 1998, p. 56), pero, en cualquier caso, los demócratas no sostenían que los individuos fueran iguales, sino que debían contar con iguales oportunidades. Tucídides no vincula el sorteo con la igualdad sino que lo considera un mecanismo para evitar que los magistrados acumulen demasiado poder. Lo mismo podemos encontrar en la *Política* de Aristóteles, junto al principio de que el poder debe distribuirse entre los ciudadanos. En este sentido, podemos dar réplica a Sócrates cuando ironiza sobre la selección de magistrados por sorteo, mientras que

nunca se elegiría así al timonel de una nave. Precisamente, los atenienses seleccionaban a sus magistrados por sorteo para asegurarse de que no se convertían en los timoneles del Estado, es decir, para reducir y controlar el poder asociado a cada magistratura, con la esperanza de que los cargos estatales dejaran de ser armas en la lucha por el poder y disminuyeran los conflictos políticos (Hansen, 1991, pp. 235-236).

En las democracias contemporáneas, la igualdad de derechos supone una limitación a la libertad de actuación de los individuos. Para los demócratas atenienses, la igualdad no puede explicarse sin hacer referencia a la libertad, pero el sentido es distinto. Se trata de una igualdad para disfrutar de la libertad. No es cuestión de derechos; la igualdad natural hace que sea injusto el gobierno de uno sólo. Todos pueden y deben gobernar y ser gobernados por turnos, y el disfrute de la libertad permite que todos los ciudadanos gocen de la misma igualdad política. Ni la libertad ni la igualdad se poseen, sino que se comparten, o bien se *participa en ellas* a través de la comunidad política de la que se es ciudadano. Nuestros derechos contemporáneos están garantizados por las leyes y protegidos por los tribunales, pero además, también implican un aspecto pasivo. Hay que hacer valer los derechos, y hasta que no los ejercitamos no cobran fuerza. Por ejemplo, si no votamos no perdemos nuestra ciudadanía, pero tampoco podemos considerarnos participantes activos en la democracia, representativa o directa. Por el contrario, la participación de un ciudadano ateniense no depende de que decida actuar de alguna forma determinada. Es la sociedad la que espera que contribuya activamente y según sus posibilidades en el funcionamiento de la democracia. En este sentido, los ciudadanos atenienses no poseen el derecho a recibir algo de la sociedad, sino que es la sociedad la que espera que ellos actúen en beneficio del funcionamiento colectivo. Esta disposición activa es la que define la identidad del ciudadano ateniense (Ostwald, 1996, pp. 53, 55-57).

Parte de la teoría política contemporánea muestra a menudo una oposición entre la libertad y la igualdad. Esta oposición no tenía sentido para los atenienses.

Los demócratas pensaban que si la igualdad natural de los individuos es ante todo una igualdad de oportunidades, todos debían ser libres y tener iguales oportunidades para alcanzar sus objetivos. Por otra parte, libertad e igualdad tienden a converger en la democracia ateniense, por ejemplo en las instituciones de la rotación en los cargos o en la *isegoría* (Hansen, 1991, p. 85). Hannah Arendt explica esta interrelación entre libertad e igualdad al comparar las esferas pública y privada en la polis:

La polis se diferenciaba de la familia en que aquella sólo conocía “iguales”, mientras que la segunda era el centro de la más estricta desigualdad. Ser libre significaba no estar sometido a la necesidad de la vida ni bajo el mando de alguien y no mandar sobre nadie, es decir, ni gobernar ni ser gobernado. Así pues, dentro de la esfera doméstica, la libertad no existía, ya que al cabeza de familia sólo se le consideraba libre en cuanto que tenía la facultad de abandonar el hogar y entrar en la esfera política, donde todos eran iguales. [...] Por tanto, la igualdad, lejos de estar relacionada con la justicia, como en los tiempos modernos, era la propia esencia de la libertad: ser libre era serlo de la desigualdad presente en la gobernación y moverse en una esfera en la que no existían gobernantes ni gobernados (Arendt, 1993, pp. 44-45).

Tanto la libertad individual como la libertad política contemporáneas poseen bases distintas. Rawls considera que no existe ninguna característica respecto a la cual todos los humanos sean iguales, por lo que el fundamento de la igualdad debería buscarse en algún principio procedimental, tal que “todos los humanos deben ser tratados de igual forma”. Sin embargo, este principio no especifica cómo justificar las excepciones a la regla, por qué hemos de tratar a ciertas personas de forma diferente para asegurar la igualdad de todos. Así, la dimensión procedimental

no es suficiente y hay que volver al contenido sustantivo de los principios de justicia. Aquí es donde introduce su enfoque contractual sobre la igualdad (Rawls, 1999, pp. 444, 446). Rawls piensa que la igualdad depende del acceso de todos a unos bienes primarios, aquellos que toda persona racional necesita para perseguir su propia concepción de una vida buena, como libertades políticas y civiles, la libre elección de una ocupación y otros, y entre estos bienes destacan la riqueza y la renta. Aquello que determina en mayor medida la igualdad entre las personas es la riqueza y la renta, y cuando establece en su principio de diferencia que la desigualdad interpersonal está justificada cuando redundará en beneficio de aquellos que están en una peor posición se está refiriendo a la combinación de ambas cosas (Tan, 2008, p. 522).

Dworkin comparte con Rawls la idea de que lo fundamental para evaluar el grado de igualdad son los recursos disponibles. Sin embargo, ambos discrepan en el tipo de recursos relevantes en este caso. Dworkin cree que prestar atención a la renta y la riqueza no es suficiente, y que debemos fijarnos también en otros atributos personales. Mientras Rawls piensa que la igualdad de oportunidades depende esencialmente de la distribución de “bienes primarios”, Dworkin cree que no podemos hablar de tal cosa si no incluimos características personales como la capacidad, el talento o la inteligencia como recursos a tener en cuenta (Dworkin, 2000, pp. 86 y ss.).

Dworkin se pregunta por el tipo de instituciones políticas con que debe contar una sociedad igualitaria y, en concreto, qué tipo de democracia es la más adecuada como forma de gobierno. No obstante, y a pesar de desarrollar un concepto de igualdad radical y exhaustivo en cuanto a las dimensiones relevantes, y de promover la extensión del poder político al conjunto de los miembros de la comunidad política, defiende una idea de democracia representativa en la cual no parece haber lugar para la legislación directa (ibíd., pp. 184-186).

Cohen parte de la crítica a Dworkin para desarrollar su propio enfoque sobre la igualdad. Dworkin objeta a Rawls que la igualdad de renta y riqueza (bienestar) permita alcanzar la igualdad, y por ello propone tener en cuenta también la distribución de otro tipo de recursos que acabamos de mencionar. Cohen cree que las carencias de la igualdad de rentas se corrigen mejor a través de un principio *revisado* del bienestar, que permite excepciones al principio de igual distribución del bienestar cuando estas excepciones son fruto de una elección consciente de los individuos (no así cuando nos encontramos ante una menor oportunidad para disfrutar del bienestar que no depende de la voluntad del individuo). Según el principio revisado, pérdidas reales o potenciales de bienestar atribuibles a una decisión del afectado no generan un derecho de compensación por parte de la sociedad. Sin embargo, Cohen tampoco cree que sea ésta una interpretación correcta del concepto de igualdad. Si el objetivo consiste en eliminar o compensar la desventajas involuntarias (aquellas de las que el individuo no es responsable), entonces el principio adecuado es el de igual oportunidad para disfrutar o acceder a las ventajas, que es más inclusivo que el de igualdad de oportunidades de acceso al bienestar (Cohen, 2011, pp. 13-14).

En contraste con estos autores, Amartya Sen contrapone a la igualdad de renta, recursos o ventajas una capacidad igual de funcionar en la sociedad de tipo sustantivo. Sen propone un análisis de la igualdad en términos de las posibilidades individuales de alcanzar determinados fines que constituyen una vida digna. Entre estos fines se encuentran tanto el acceso a determinados elementos básicos (alimentación suficiente, atención sanitaria), relacionados con los bienes primarios de Rawls, como otros relativos a las capacidades individuales (los recursos de Dworkin), y también otros que permiten a los individuos participar activamente en la vida social y política de la comunidad política de la que forman parte (Sen, 2006, p. 129; Tan, 2008, p. 522).

Más en concreto, debemos preguntarnos qué significa la igualdad política en la actualidad. Heywood afirma que la igualdad política equivale a la distribución igual

de poder e influencia política, que la igualdad política es el concepto central de la democracia y que, cualquiera que sea la definición de pueblo, demos o ciudadanía - es decir, de aquellos que disfrutan de igual capacidad política- significa que cada individuo posee un poder igual. A su vez, existen dos interpretaciones de la igual distribución del poder político. Una más liberal-democrática, que se sustancia en la igualdad de derechos políticos (derecho a elegir a los representantes políticos, por ejemplo) y otra más colectivista-socialista, que enfatiza la igualdad social y económica como requisito previo al ejercicio de un poder político igual (1997, p. 67).

Sartori opina que no buscamos la igualdad porque seamos iguales, sino porque sentimos que debemos ser tratados como si lo fuéramos (1987, p. 339). La igualdad en la democracia contemporánea implica tres demandas: sufragio universal, igualdad social (o igualdad de estatus, lo que significa que las diferencias de renta o de clase no deben ser relevantes), e igualdad de oportunidades. Pese a que estas tres dimensiones de la igualdad contribuyen a definir la democracia liberal, son más bien demandas “democráticas” que el liberalismo ha hecho suyas (universalidad del sufragio), o ignora (igualdad social) o bien entiende de una forma distinta (igualdad de oportunidades). En este último caso podemos distinguir un énfasis *liberal* si entendemos que alcanzar iguales oportunidades implica promover un acceso igual (basado en el mérito) a cualquier posición social, o bien un énfasis *democrático* si pensamos que lo que se debe promover es la igualdad de partida. Relacionada con este último aspecto, la igualdad económica o material también es una demanda contemporánea, pero responde a una lógica distinta. Dado que la libertad que defienden los liberales no conduce por sí misma a la igualdad de oportunidades, los demócratas están dispuestos a ceder algo de libertad a cambio de una mayor igualdad. Sin embargo, si la libertad a entregar a cambio de la igualdad es mucha, entonces rebasamos los límites de la democracia liberal para entrar en un sistema socialista, en el que la preocupación por la igualdad es el elemento relevante (ibíd., pp. 343-345).

La igualdad política juega un papel esencial en la justificación de la democracia, según la formula Michael Saward. En primer lugar, critica lo que a su juicio son meras “intuiciones” de Robert Dahl y Brian Barry sobre la igualdad. Del primero dice que deduce una idea de igualdad intrínseca (igual consideración de intereses), a la que no llega “por ningún camino particular” (1998, p. 17), que unida al principio de autonomía personal (uno es el mejor juez de sus propios intereses), utiliza para justificar su “principio fuerte de igualdad” y, a su vez, la democracia o derecho de todos los miembros de la comunidad política a gobernarse a sí mismos. Barry, por su parte, estaría presumiendo la igualdad política más que argumentándola, cuando dice que, mientras se puede inducir -o engañar- a los individuos a creer que es un individuo o un grupo quienes deben ostentar el poder, de la igualdad natural natural de los seres humanos no es necesario convencer a nadie porque simplemente es cierta (ibíd., p. 19). Por el contrario, la defensa de Saward de la igualdad política y, por tanto, la justificación de la democracia, se apoya en tres argumentos: (1) que debemos considerar a los individuos como los mejores jueces de sus propios intereses políticos, (2) que estos aceptarán como racional la igualdad política bajo ciertas condiciones, y (3) que es un hecho que existe un aspecto importante en que todos los seres humanos somos iguales (ibíd., p. 21).

Por último, Jacques Thomassen afirma que la democracia contemporánea está más asociada a la libertad que a la igualdad y, al igual que Sartori, destaca la conflictiva relación entre una y otra. Ambas, libertad e igualdad, han sido consideradas como los valores fundamentales de la democracia pero, como mencionaba Sartori, se tiende también a pensar que existe un *trade-off* entre una y otra de forma que una mayor igualdad equivale a una menor libertad y viceversa . Tanto el impulso igualitario como el Estado de derecho que garantiza la libertad individual se integran en las instituciones liberal-democráticas, así que podemos concluir que la democracia liberal es resultado del compromiso entre igualdad y libertad. A su vez, podemos establecer una tipología de los sistemas democráticos

prestando atención a la particular combinación de uno y otro elemento en cada uno de ellos, o en un mismo sistema a lo largo del tiempo (2007, pp. 421-423).⁵⁶

Lo importante de estas consideraciones sobre la igualdad política es que, independientemente de que miren con mayor o menor nostalgia hacia el pasado, son fruto de una reflexión contemporánea que se apoya en las instituciones de la democracia liberal. Igualdad de posibilidades, de oportunidades o de capacidad de funcionar en la sociedad constituyen concepciones modernas de la libertad que carecen de sentido en la polis antigua. Sin embargo, la democracia directa moderna tampoco apunta hacia estas clases de igualdad, sino a una de tipo procedimental: la igualdad de derechos políticos. En este sentido, la igualdad que promueve la democracia directa no es distinta a la igualdad civil y política de las democracias representativas, aunque el poder de decisión se distribuye de forma más amplia y equitativa en el primer caso.

En su origen, la formación de la República Helvética consiste en un pacto para preservar la libertad y la independencia de ciertas comunidades, a las que se van sumando otros territorios a lo largo del tiempo hasta configurar la Suiza moderna. El pacto no establece ninguna igualdad política entre los habitantes de estos territorios sencillamente porque no da lugar a ninguna comunidad política diferenciada. Simplemente se trata de una alianza entre comunidades (cantones) existentes con anterioridad. Hasta 1848 podemos hablar de igualdad entre territorios -y únicamente en cuanto a los fines recogidos en el pacto confederal-, pero no de iguales derechos de los individuos.

Las demandas de igualdad de derechos políticos y civiles vienen de la mano del movimiento liberal democrático durante el primer tercio del siglo XIX. Una de las principales demandas del movimiento tenía que ver con lo que Sartori llama la igualdad social, es decir, que diferencias en estatus o en renta no se tradujeran en

⁵⁶ Norberto Bobbio también fundamenta su distinción entre la izquierda y la derecha en la postura adoptada respecto a la igualdad y la desigualdad (véase Bobbio, 1996, pp. 60 y ss.).

desigualdad en los ámbitos político y civil, y para ello eran necesarias reformas que permitieran una mayor participación ciudadana. La plena igualdad de derechos civiles y políticos en Suiza es la culminación de un prolongado proceso desde mitad del siglo XIX hasta mitad del siglo XX. La igualdad y participación modernas no son tanto una herencia del pasado como fruto de la interacción de las demandas políticas del movimiento liberal con las tradiciones participativas anteriores. Por tanto, en el caso suizo debemos hablar de una igualdad liberal, una serie de derechos civiles y políticos recogidos en una constitución.

La comparación de la isonomía, isocracia e isegoría atenienses con la igualdad civil y política suiza requiere cierto cuidado. El principio subyacente a la isonomía -la igualdad de derechos políticos- está recogido en la Constitución suiza. La existencia de isocracia -igualdad de poder- es mucho más difícil de determinar en una sociedad mucho más extensa -y, sobre todo, mucho más plural y compleja, con una multiplicidad de posiciones y relaciones sociales que permiten acceder a diversas fuentes de poder- como la suiza. En la medida en que la isocracia consagra la igualdad de acceso y de voto en la Asamblea, podemos vincularla al derecho suizo a participar en elecciones y en referendos, pero poco más. La desigualdad de relaciones y recursos dificulta que podamos hablar de igualdad de poder en un sentido estricto en Suiza -y, con matices, tampoco en Atenas-. La isegoría no estaría tanto relacionada con la libertad de expresión moderna -que es un derecho protegido constitucionalmente en Suiza pero una actividad que conllevaba un elevado riesgo personal en Atenas- como con una hipotética igualdad de participación en la deliberación democrática. La Asamblea ateniense permitía esta participación, pero en la democracia directa suiza no existe una institución que encarne claramente este aspecto deliberativo y, de hecho, bien puede funcionar en su ausencia.

No obstante, la existencia de diversos estatus en cuanto al disfrute de la igualdad es un elemento que vincula ambos sistemas políticos. La igualdad ateniense es una igualdad ciudadana, esto es, metecos y esclavos -además de las

mujeres- no pueden disfrutarla. Los residentes no ciudadanos, incluso aquellos nacidos en el país, ocupan en Suiza una posición parecida a los metecos, en particular respecto a la igualdad política, inalcanzable excepto en caso de naturalización. Como vimos, la dificultad de lograr la ciudadanía suiza, el papel que juegan en su concesión las comunidades locales, la elevada proporción de residentes no ciudadanos y, hasta 1971, la exclusión de las mujeres del sufragio, permite una razonable comparación con el restrictivo acceso a la ciudadanía ateniense y la igualdad y libertad que permiten.

Otro parecido tiene que ver con el relativo desinterés de ambos sistemas políticos por reducir las diferencias socioeconómicas de sus ciudadanos. Aunque en Atenas existen programas de empleo público y, durante ciertos periodos, una paga por la asistencia a la Asamblea y el ejercicio de magistraturas, sus instituciones democráticas funcionan en medio de una desigualdad social que no hacen nada por mitigar. El Estado de bienestar suizo -en su mayor parte, competencia de cantones y municipios- sí tiene como objetivo que los ciudadanos alcancen un mínimo nivel de ingreso y que las diferencias de renta entre los cantones no sean excesivas. No obstante, la comparación relevante en este caso es con las políticas sociales de los países de su entorno y, en este sentido, ya vimos que el Estado de bienestar suizo es de los más reducidos y poco ambiciosos entre los países de la OCDE. También vimos que la democracia directa y el federalismo han actuado como elementos conservadores e importantes obstáculos a la expansión del Estado de Bienestar en Suiza.

Por tanto, en ambos sistemas coexisten instituciones democráticas radicalmente igualitarias con desigualdades sociales acentuadas. Sin embargo, el grave conflicto entre clases sociales que monopolizó durante largos periodos el panorama político ateniense y dio lugar a frecuentes medidas populistas está ausente en la democracia suiza. En primer lugar, Suiza es una comunidad política mucho más compleja y plural que la pequeña y homogénea ciudad-Estado, y en ella es más complicado establecer vínculos sociales basados exclusivamente en el nivel

de renta que, a su vez, sirvan para sustentar la acción política. Por ello, los conflictos socioeconómicos no se traducen de inmediato en divisiones políticas, como ocurría en la polis. En segundo lugar, la democracia suiza cuenta con instituciones de regulación de conflictos y de intermediación de demandas que no existían en Atenas, donde el logro de una mayoría de votos implicaba la adopción instantánea de una determinada política, que bien podía ser efímera y sustituida al cabo de poco tiempo por otra de distinto signo, si contaba con un apoyo suficiente en la Asamblea (en parte, esta volatilidad e inmediatez irreflexiva de la política quedó corregida con la limitación de los poderes de la Asamblea durante el siglo IV a.C.). Como democracia liberal, Suiza comparte muchas de sus instituciones de intermediación y gestión de conflictos con otras democracias contemporáneas, si bien otras -todas aquellas que tienen que ver con el logro y el mantenimiento del consenso político- son típicamente suizas.

Otra institución relevante para estimar el grado de igualdad política en la polis es la del sorteo. En comparación con el acceso igual a la Asamblea, el empleo del sorteo para determinar qué ciudadanos van a ocupar las magistraturas encarna todavía más la igualdad política en que se asienta la democracia ateniense, y ello no porque permitiera a todos los ciudadanos participar en el gobierno sino porque otorgaba a todos la misma probabilidad de hacerlo. Si bien la institución del sorteo no existe en la democracia directa suiza, uno de sus principios subyacentes sí está incorporado en la legislación y en la práctica política en Suiza. El sorteo ateniense no sólo consagraba la radical igualdad política de los ciudadanos al garantizar a todos la misma probabilidad de acceso a los cargos, sino que, al repetirse con frecuencia, evitaba la acumulación de poder individual. La rotación y la limitación de mandatos de la polis encuentran su correlato en la rotación y limitación que caracterizan el ejercicio de los principales cargos políticos del sistema suizo - presidente del Consejo Federal, presidentes del Consejo Nacional y del Consejo de Estados, presidentes de las cámaras cantonales, etcétera-. En ausencia de la propia institución del sorteo, la democracia suiza ha adoptado aquello que lo justifica: una

distribución igualitaria de las oportunidades para ocupar los cargos y restricciones a la acumulación de poder político. Todo ello hace que los ciudadanos suizos disfruten de mayor igualdad política que la vigente en otras democracias liberales, por un lado, y que aquella sea comparable a la igualdad disfrutada en la polis, aún encarnándose en instituciones radicalmente distintas.

6.4 Libertad y autonomía

Para los atenienses, al igual que para los contemporáneos, la libertad (*eleutheria*) posee dos aspectos fundamentales: libertad para participar en la vida política y libertad frente a la opresión política para vivir como a uno le parezca. A menudo, estos dos aspectos se presentan como mutuamente excluyentes. En el mundo contemporáneo, una de las condiciones básicas para la existencia de la democracia es la separación entre la esfera pública y la esfera privada. ¿Se daba esta separación en la polis? Para muchos historiadores es evidente que los atenienses tenían en cuenta la existencia de ambos espacios. En Atenas, la esfera pública consiste en un ámbito esencialmente político que se identifica con la polis y la privada con un ámbito social que incluye la familia, los negocios o las asociaciones privadas, pero que no pone ningún énfasis en lo individual (Hansen, 1991, pp. 79-80). Hay que aclarar que la distinción ateniense entre *público* y *privado* no es idéntica a la distinción contemporánea entre *Estado* e *individuo*. Los atenienses distinguían entre el individuo como persona privada y como ciudadano, pero no oponían al individuo y al Estado como categorías antagónicas, como hacen los demócratas contemporáneos (Hansen, 1996, p. 99). Pericles destaca que los ciudadanos muestran igual disposición a ocuparse de los asuntos públicos como de los negocios y las actividades privadas. No obstante, este equilibrio entre lo uno y lo otro tiene que vencer la resistencia a refugiarse en lo privado, y en Atenas aquel que sólo se dedica a sus intereses particulares es considerado un “inútil” (Musti, 2000, p. 28).

Los atenienses empleaban la palabra *eleutheria* en varios sentidos: ser libre como algo opuesto a ser esclavo; ser libre como algo opuesto a vivir bajo un gobierno despótico; ser libre en el sentido de haber nacido ciudadano; libertad como la capacidad de gobernar y ser gobernado por turnos; ser libre para vivir como a uno le apetezca; libertad como pertenencia a la polis; y, por último, libertad como

sinónimo de autocontrol. De todos estos sentidos, sólo el tercero y el cuarto tienen que ver específicamente con la democracia. Si combinamos ambos sentidos concluimos que el concepto relevante de libertad política es el de la participación en el proceso político por haber nacido ciudadano. (Hansen, 1996, pp. 93-94; 2010, pp. 2-7).

Platón ofrece una visión distinta de la libertad. Para él, el autogobierno que permite la libertad equivale a autocontrol, a una pugna interior entre la racionalidad y la persecución de los propios deseos. El hombre libre es aquel en que prevalece la racionalidad frente a la satisfacción del deseo. Otro sentido platónico de la libertad es aquel que equivale al ocio (*schole*) como tiempo distinto al de la dedicación a la ciudad o al trabajo. El individuo es libre si cuenta con tiempo de ocio. Cualquiera que sea el concepto de libertad, su opuesto es la esclavitud, y la diferencia entre la libertad buena y la mala reside en quien sea tu amo: en el primer caso servimos a la racionalidad y en el segundo somos esclavos de nuestros deseos (Hansen, 2010, p. 7-8, 26).

Aristóteles no cree, como Platón, que el autocontrol sea una forma de libertad. Él utiliza la expresión *eleutheros* para referirse a los ciudadanos, por contraposición a los extranjeros y los esclavos, o bien a los ciudadanos pobres frente a los ricos. En ambos casos opone libertad a esclavitud, la que sufren los ciudadanos en una tiranía o la de los ciudadanos en una oligarquía a manos de una élite rica, respectivamente. En lo que coincide con Platón es en considerar necesario el ocio para alcanzar la vida contemplativa propia del filósofo. Este ocio supone la libertad del pensador, al que Aristóteles considera apartado de la vida política. En este caso la libertad equivale a abstenerse de participar en el gobierno de la polis. Por otra parte, considera que aquellos que trabajan como asalariados, artesanos o comerciantes no deberían participar en la vida política. Tampoco cree que cada uno debiera vivir según desee, sino de acuerdo con la constitución, algo que le aleja de nuevo de la idea de libertad de Platón (ibíd., pp. 11-12, 17-18).

Para estudiar la libertad política, la libertad individual y la interacción entre ambas en el sistema político ateniense conviene detenerse por unos instantes en las diferencias entre la libertad antigua y la moderna, por un lado, y en la distinción contemporánea entre libertad negativa y libertad positiva, por otro.

La idea de la democracia ateniense como origen de la libertad tal como la conocemos hoy en día está tan extendida como cuestionada. Para el pensamiento liberal, la libertad en el mundo moderno es la libertad del individuo frente a la arbitrariedad, en especial frente al poder del Estado. Para los antiguos, la libertad tiene que ver más bien con el derecho igual a la participación en el gobierno de la comunidad política (Zakaria, 2003, p. 32).

Benjamin Constant sostiene que la libertad de los antiguos no tiene nada que ver con la de sus contemporáneos. Para un occidental del siglo XVIII, ser libre significa poder reunirse, expresarse, votar y elegir el curso de su vida, es decir, estar protegido de la voluntad arbitraria de otros individuos o del Estado. Sin embargo, para los antiguos la libertad “consistía en ejercer colectiva pero directamente muchas partes de la soberanía entera”, pero nada más; los antiguos no conocían la libertad de los modernos, y “admitían como compatible con esta libertad colectiva la sujeción completa del individuo a la autoridad de la multitud reunida”. Los antiguos eran soberanos en la esfera pública pero “esclavos” en la privada; los modernos, por el contrario, son independientes en su vida privada, pero sólo son soberanos en apariencia, dado que su participación en la vida política se encuentra restringida e incluso se le anima a renunciar a ella (Constant, 1988, pp. 67-69).

Constant afirma, pues, que la libertad moderna es esencialmente individual, y se obtiene garantizando la inviolabilidad de la persona y su derecho a vivir como desee. Esta libertad, mantiene, era desconocida para los griegos y los romanos. Sin embargo, Constant excluía explícitamente a la Atenas clásica de este análisis de la antigüedad. En Atenas la idea de libertad individual era similar a la de la modernidad porque el comercio era esencial para la economía de la polis (Hansen, 1996, p. 96;

1991, p. 80). Constant sostiene que Atenas era, de todas las repúblicas griegas, la que más se inclinaba hacia el comercio con otras ciudades y territorios, y por ello “concedía a sus ciudadanos infinitamente más libertad individual que Roma y Esparta”. Ello no oculta el hecho de que los atenienses no disfrutaban ni remotamente del grado de libertad de que disfrutaban los europeos contemporáneos (Constant, 1988, pp. 74-75). Sin embargo, Constant advierte del peligro de refugiarse en exceso en los asuntos privados que acecha al ciudadano contemporáneo, dejando de lado la vida pública, y llama a sus conciudadanos a implicarse en mayor medida en la política de su tiempo y a defender en igual medida su libertad privada y su participación en los asuntos públicos, puesto que precisamente la garantía de la libertad individual se encuentra en la vigilancia activa que deben ejercer los ciudadanos en esta esfera pública:

El peligro de la libertad moderna puede consistir en que, absorbiéndonos demasiado en el goce de nuestra independencia privada y en procurar nuestros intereses particulares, no renunciemos con mucha facilidad al derecho de tomar parte en el gobierno político. Los depositarios de la autoridad no dejarán de exhortarnos a que dejemos que suceda así, porque están siempre dispuestos a ahorrarnos toda especie de trabajo, excepto el de obedecer y pagar (ibíd., p. 90).

Al fin y al cabo, Constant nos dice que no se trata de elegir “entre la libertad antigua y la libertad moderna, sino entre la libertad antigua *sin* la libertad moderna [...] y la libertad antigua *con* la libertad moderna” (Ryan, 2012a, intro.), es decir, participación y libertad individual, y no una cosa u otra.

Lo que Constant afirma es que al participar estamos controlando a los gobernantes y con ello protegemos nuestra libertad individual (Rivero, 2008b, 245), algo que remite al papel de la participación popular en los mecanismos de rendición

de cuentas en Atenas (y en Suiza). Tampoco hay que olvidar, sin embargo, que el autor se refiere aquí a la participación mediante el sufragio en una democracia representativa, y no a la participación cualitativamente distinta que permite la existencia de instrumentos de democracia directa.

Rousseau, por su parte, apunta a una libertad que no es tal -al menos en su versión moderna- y que mira hacia la antigüedad al afirmar que una sociedad libre es aquella que promueve el interés colectivo, y no tanto la que respeta la libertad individual de sus miembros (ibíd., p. 242). Un ciudadano libre sería aquel que toma directamente las decisiones políticas y, por tanto, la libertad estaría vinculada aquí a la participación democrática (Thomassen, 2007, 424).

Tocqueville, por el contrario, destaca que en una sociedad democrática todos los ciudadanos son iguales, e igualmente impotentes ante el poder del gobierno. Por ello, y para salvaguardar la libertad, es importante contar con “asociaciones” políticas que lo controlen. La idea de ciudadanía de Tocqueville combina la pertenencia a la comunidad política y la libertad, como en la polis, pero no puede estar más alejada de la ciudadanía ateniense. Los ciudadanos, afirma Tocqueville, se asocian en una comunidad política llamada nación, y cooperan entre ellos en el seno de esta comunidad para proteger la libertad individual y la libertad política (Rivero, 2008b, pp. 246-247).

Si Rousseau no concibe el ejercicio de la libertad más que a través de la participación activa en la democracia, Constant y Tocqueville hablan de la democracia de una forma distinta, como un sistema en que la participación permite a los individuos proteger sus libertades frente al Estado y la sociedad. Esta es ya una libertad moderna, por contraposición a la libertad antigua de la polis y de Rousseau. El pensamiento liberal contemporáneo será el que oponga más radicalmente ambos conceptos, con su distinción entre libertad negativa y libertad positiva y su sustitución de la *participación* por la *no interferencia*. Isaiah Berlin, el autor que mejor ha teorizado sobre la dualidad de la libertad en su ensayo *Dos conceptos de*

libertad, afirma que uno es libre en la medida en que nadie interfiere en su actividad, y que “la libertad política es, simplemente, el espacio en el que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros” (Berlin, 2001, p. 47). Sin embargo, no toda imposibilidad para alcanzar un fin equivale a interferencia; sólo se carece de libertad política cuando son otras personas las que interfieren. Este espacio de no interferencia es el que determina la libertad negativa. Cuanto mayor es mi espacio, mayor es mi libertad. Sin embargo, este espacio no puede ser ilimitado, porque en ese caso “los hombres se obstaculizarían sin límite entre sí” y “tal clase de libertad “natural” conduciría a un caos social” (ibíd., p. 50). A pesar de ello, debe existir un ámbito mínimo de libertad personal inviolable pues, en caso contrario, el espacio a disposición del individuo sería insuficiente para el desarrollo de sus facultades y la persecución de sus fines. De este modo, se debe “trazar una frontera entre el ámbito de la vida privada y el de la autoridad pública” (ibíd.). Berlin afirma que los griegos, los romanos y el resto de civilizaciones antiguas carecen tanto de esta idea de libertad como del concepto de derechos individuales (ibíd., p. 57). Un aspecto importante de esta definición de libertad, y de gran relevancia al estudiar el sistema político ateniense, consiste en que “no es incompatible con ciertos tipos de autocracia o, en cualquier caso, con la ausencia de autogobierno”, ya que siempre podríamos imaginar una tiranía que consagrara ámbitos de libertad personal a sus súbditos. Por ello, no debemos confundir el deseo de disfrutar de un espacio libre de interferencias ajenas con el de gobernarse a sí mismo o participar en los procesos políticos que controlan la propia vida. Ambas cosas pueden anhelarse con la misma intensidad, pero son distintas (ibíd., pp. 58, 60).

El concepto positivo de libertad es diferente al concepto negativo, y se deriva del deseo individual de autogobierno, de que la propia vida y las propias decisiones dependan de uno mismo. Ambos aspectos,

Pudieran parecer, a primera vista, conceptos que no distan lógicamente mucho el uno del otro y que no son más que las formas positiva y negativa de decir la misma cosa. Sin embargo, los conceptos “positivo” y “negativo” de libertad se desarrollaron históricamente en sentidos divergentes, no siempre de forma lógica, hasta que, al final, entraron en conflicto directo (ibíd., p. 61).

Aquí, según Berlin, cambia el sujeto que no ha de ser obstaculizado si debemos seguir llamándolo libre. Ahora se trata de un “verdadero hombre interior, identificado con la búsqueda de algún propósito ideal” (ibíd., p. 64). Es decir, el hombre “positivamente” libre no es aquel que expresa sus deseos y preferencias, sino aquel que llega a concebir sus verdaderos intereses por medio de la razón o al que se persuade para que, a través de la educación, el seguimiento del líder –que sí conoce lo que “verdaderamente” le conviene– o cualquier otra forma de iluminación, “quiera” lo que querría si supiese cuál es su naturaleza real. Históricamente, es esta forma “positiva” de libertad como autodomínio la que más fácilmente ha caído en la tentación de un despotismo que arrolla toda libertad personal en nombre de un sujeto supuestamente más importante que los propios individuos –el yo “verdadero”, la comunidad, la nación, etcétera–.

Dos conceptos de libertad expone lo que defiende el liberalismo, pero plantea algunos problemas. En primer lugar, Berlin no especifica el grado de libertad negativa compatible con la justicia social. De hecho, no aclara lo que significa para él esta última idea. Por otra parte, tampoco explica por qué la libertad negativa ha de prevalecer sobre otros valores políticos. En ocasiones, esta falta de concreción se echa en falta de forma especialmente significativa. Por ejemplo, está en desacuerdo con John Stuart Mill cuando éste afirma que la existencia de libertad es necesaria para el desarrollo del genio humano (Ignatieff, 1999, pp. 309-310, Berlin, 1996, pp. 258 y ss.). Asimismo, sostiene que la libertad individual puede disfrutarse igualmente

en un sistema de autogobierno y en una autocracia, algo que Mill tampoco hubiera aceptado (Urbinati, 2002, p. 167; Rivero, 2008b, p. 244).

Quentin Skinner no podría estar más en desacuerdo con Berlin. Para este autor, un ciudadano sólo puede ser libre si vive en un sistema político en el que no existe un “poder discrecional”, que define como la capacidad de un gobernante de hacer depender los derechos civiles de su propia benevolencia. Este sistema sólo es posible si la responsabilidad de hacer las leyes recae en los ciudadanos, o bien en sus representantes, y la ley obliga a todos por igual, incluido el gobierno. Ello implica que la libertad sólo es posible si los individuos ejercen como ciudadanos activos en la vida pública. Para Skinner, la diferencia entre la idea de libertad de republicanos y liberales reside en que para estos últimos sólo la coerción o la amenaza de coerción la restringen, mientras que para los primeros vivir en una condición de dependencia es ya una forma de restricción. Por tanto, la libertad sí depende del sistema político bajo el que uno vive. Si los ciudadanos no participan directamente, o bien dan su consentimiento a las decisiones políticas, no son libres por muy benévolos o ilustrados que sean sus gobernantes (1998, pp. 74, 77, 84).

Los atenienses, afirma Berlin, conciben a los seres humanos en términos sociales, esto es, el hombre no puede vivir fuera del Estado. Fuera de la polis hay animales o dioses, pero no humanos (Berlin, 2002, pp. 294-295). Otros autores griegos –en general, los pensadores sofistas- sostendrán que los hombres lo son por haber nacido como tales, y no por ser ciudadanos. Sin embargo, que consideren más relevante la propia condición humana que la de ciudadano no convierte a estos pensadores en individualistas. Nadie en la antigüedad defiende que las instituciones políticas y sociales deben subordinarse al individuo y a sus valores personales. En su lugar, estos autores afirman que los valores individuales sólo pueden realizarse

en la polis (ibíd., pp. 298-299). Y no hay duda de que en Atenas existe la libertad personal, pero ésta no equivale a un verdadero individualismo:⁵⁷

La variedad frente a la uniformidad, la espontaneidad frente a la coerción, la lealtad frente a la tiranía, el amor en lugar del miedo: estos son los ideales de Pericles. Por muy atractivos que los encontremos, no son idénticos ni al individualismo ni [...] a la noción de los derechos del individuo frente a la intrusión del Estado (ibíd., pp. 300-301).

La privacidad y la idea de que deben existir límites a la acción del Estado son muy posteriores. No aparecerán hasta la edad media, y no serán teorizados hasta más tarde aún, con el primer liberalismo. La libertad individual en su sentido moderno está ausente del mundo antiguo (ibíd., p. 318).

En Atenas no existe “derecho” alguno a la libertad que pueda ser garantizado por la ciudad. La libertad se entiende allí como libertad entre iguales que se mantiene por la participación cívica y la implicación en el autogobierno de la polis, y no como una retirada a un círculo protegido de privacidad. No hay, en este sentido, una protección legal de la libertad ni un estatus de libertad puramente personal. Por otra parte, la libertad también es no sujeción a otros, capacidad de búsqueda de los propios objetivos y ausencia de tiranía y de esclavitud. De nuevo, todo ello es posible por la participación en el autogobierno colectivo, y si los griegos desprecian a los déspotas que gobiernan otros pueblos es porque estos hacen de sus súbditos individuos sumisos, pasivos y carentes de toda virtud cívica (Del Águila, 1998, p. 27; Raaflaub, 1990, p. 45).

⁵⁷ Mill y Berlin también parecen discrepar en este punto, dado que para el primero en la polis existía tanto libertad política como libertad individual, si bien lo que estaba ausente –y de ello pone como ejemplo la condena a Sócrates- era la tolerancia religiosa moderna. Véase Urbinati, 2002, p. 23.

Autores como Fustel de Coulanges han negado que la democracia antigua protegiera la libertad individual con mayor vehemencia que la empleada por Berlin o Constant, e incluso que en aquella época existiera este concepto. Fustel afirma en términos categóricos que la unión de la religión y el Estado propia de la antigüedad aplastaba a los individuos y que la situación de los ciudadanos de la polis ateniense, a pesar de las libertades públicas de que gozaban, no era una excepción:

Nada en el ciudadano era independiente. Su persona pertenecía al Estado y estaba consagrada a su defensa. [...] En Atenas y Esparta, toda la vida. Su fortuna estaba siempre a disposición del Estado; si la ciudad necesitaba de su dinero, podía ordenar a las mujeres que le entregasen sus alhajas, a los acreedores que la redimiesen de sus créditos, a los dueños de los olivares que le cediesen gratuitamente el aceite que habían fabricado. [...] El Estado no admitía que un hombre fuese indiferente a sus intereses; el filósofo, el hombre de estudio, no tenía el derecho de vivir aparte. Era una obligación que votase en la Asamblea y que fuese a su vez magistrado. En un tiempo en que las discordias eran frecuentes, la ley ateniense no permitía al ciudadano ser neutral; tenía que combatir por uno u otro partido; contra el que deseaba permanecer alejado de las facciones y mostrarse tranquilo, la ley pronunciaba una pena severa: la pérdida de ciudadanía. Entre los griegos, la educación distaba mucho de ser libre. [...] En Esparta, el padre no tenía ningún derecho sobre la educación de sus hijos. La ley parece haber sido menos rigurosa en Atenas; pero la ciudad aún obraba de suerte que la educación fuese común, bajo maestros por ella escogidos. [...] El hombre no poseía la libre elección de sus creencias. Debía creer y someterse a la religión de la ciudad. [...] Por este crimen, Sócrates fue condenado a muerte. La libertad de pensar, a propósito de la religión, fue absolutamente desconocida entre los antiguos. [...] Los antiguos no conocían, pues, la libertad de la vida privada, ni la libertad de la educación, ni la libertad

religiosa. [...] Éste [el Estado] no tenía, como en nuestras sociedades modernas, únicamente derecho de justicia sobre los ciudadanos. Podía castigar también sin que se fuese culpable. Y sólo porque así lo aconsejaba su interés. [...] Es pues, un error singular entre todos los errores humanos, el haber creído que en las ciudades antiguas había gozado el hombre de libertad. Ni siquiera tuvo idea de ella. No creía que pudiera existir un derecho frente a la ciudad y sus dioses. [...] El gobierno se llamó sucesivamente monarquía, aristocracia, democracia; pero ninguna de estas revoluciones concedió al hombre la verdadera libertad, la libertad individual (1971, pp. 268-272).

Por el contrario, Hansen y otros autores contemporáneos ponen de manifiesto la semejanza tanto de los aspectos públicos como de los individuales de la libertad en la polis y en las democracias actuales. Respecto a la libertad en la esfera pública, cuando se vincula la libertad con la participación política es cuando se hace evidente la similitud entre la libertad política en la antigüedad y en la actualidad. Además, la polis no regulaba todas las actividades públicas; así, por ejemplo, la educación, las actividades económicas, incluyendo el comercio y la agricultura, estaban en manos privadas, contrariamente a lo que afirma Fustel. La economía ateniense estaba organizada de forma que maximizara la riqueza de la ciudad, y el Estado garantizaba los derechos de propiedad, que no podían ser derogados bajo ninguna circunstancia. Es cierto que los ciudadanos reunidos en la Asamblea podían decidir en todo momento regular cualquier asunto que se les antojase, pero nadie hubiera considerado una decisión mayoritaria que siguiera los procedimientos legales establecidos una violación de los derechos individuales de los atenienses. Los conceptos correspondientes de libertad individual tampoco distan tanto entre sí como supone Fustel. La libertad individual moderna descansa en la existencia de derechos y garantías comunes a todos los ciudadanos. Como hemos visto, los atenienses no poseían ningún concepto de “derechos” parecido al nuestro, pero

tampoco pensaban que la comunidad pudiera avasallar a sus miembros cuando se le antojara. Por ejemplo, existía un amplio consenso en cuanto a considerar que no se podía ejecutar a ningún ciudadano sin el debido proceso judicial. Otra regla prohibía la tortura de los ciudadanos atenienses. El hogar de los ciudadanos también se consideraba un espacio protegido.⁵⁸ Las propiedades de los magistrados eran inviolables durante el tiempo en que servían al Estado y, en general, se observaba una cierta restricción a la hora de desarrollar mecanismos de redistribución de la propiedad, algo que diferenciaba a Atenas de otras ciudades griegas. Por supuesto, una de las libertades fundamentales de los atenienses era la libertad de palabra, defendida por los demócratas pero suprimida por los defensores del autoritarismo en cuanto tuvieron ocasión. Los habitantes de la polis podían pensar y decir lo que quisieran, siempre que no profanaran los Misterios ni fundaran nuevas sectas religiosas sin permiso. Por otra parte, no bastaba con tener leyes para proteger a los ciudadanos, y así los atenienses se dotaron a sí mismos de medios para aplicarlas y de mecanismos para perseguir a los magistrados, y ligaron la democracia con el imperio de la ley y la protección de los ciudadanos frente a los gobernantes. La *eleutheria* entendida como libertad individual también se aplicaba a los metecos e incluso en ocasiones a los esclavos, que gozaban de la libertad de palabra, si bien sólo en la esfera privada (Hansen, 1996, pp. 97-98; 1991, p. 80; Bitros y Karayiannis, 2010, p. 71).

Cosa distinta era el respeto a las opiniones de aquellos que se oponían a las decisiones mayoritarias. La protección de las minorías frente a las decisiones tomadas por una mayoría de ciudadanos es una cuestión íntimamente relacionada con la libertad política en una democracia. Determinar la extensión de la libertad en

⁵⁸ Hannah Arendt justifica la inviolabilidad del domicilio de la siguiente forma: “Lo que impedía a la *polis* violar las vidas de sus ciudadanos y mantener como sagrados los límites que rodeaban cada propiedad, no era el respeto hacia dicha propiedad tal como lo entendemos nosotros, sino el hecho de que sin poseer una casa el hombre no podía participar en los asuntos del mundo, debido a que carecía de un sitio que propiamente le perteneciera” (Arendt, 1993, p. 42).

una democracia depende en cierta medida de los derechos de que disfrute una minoría respecto a los deseos de una mayoría. ¿Hasta que punto está obligada una minoría a respetar esos deseos? ¿Qué tipo de decisiones obligan a todos los ciudadanos independientemente de su postura? ¿Qué ocurre cuando mayorías y minorías conforman grupos estables y las decisiones tomadas por las primeras son perjudiciales para las segundas? Habitualmente, las democracias no consagran como absoluto el principio mayoritario, dado que ello imposibilitaría que las minorías tuvieran derechos. Los mecanismos para relativizar el principio mayoritario son variados, desde la protección constitucional de ciertos derechos a la exigencia de mayorías cualificadas para aprobar ciertas normas, desde el establecimiento de competencias diferenciadas en diversos niveles de gobierno (federalismo) a la consideración de los diversos intereses implicados en una decisión (consociacionismo) (Schmitter y Karl, 1991, p. 79). En la polis no se respetaban los derechos de las minorías porque, para empezar, ni siquiera se reconocía su existencia (Ostwald, 1996, p. 54). Los demócratas mantenían la ficción de que las decisiones de la Asamblea representaban una decisión de todo el cuerpo político, cuando lo cierto es que sólo una pequeña parte de los ciudadanos podía asistir a cada una de sus sesiones y que importantes minorías podían haberse opuesto o abstenido frente a una decisión emanada de la Asamblea. El problema de la obligación política –“¿hasta qué punto están obligados por las decisiones de la mayoría aquellos que votaron en contra o no tomaron parte en la elaboración de las mismas?”– nunca constituyó una prioridad para los demócratas atenienses (Hansen, 1991, pp. 304-305).

Ello nos puede llevar a pensar que sólo las democracias liberales protegen los derechos de las minorías y que -incluso en la actualidad- la existencia de mecanismos de democracia directa supone un riesgo para aquellas, en la medida en que el principio mayoritario es el más importante del sistema político. Lo cierto es que cualquier teoría democrática contiene restricciones, bien morales o bien constitucionales, a lo que la mayoría puede hacer (Dahl, 1962, p. 36), y esto se

aplica también a la democracia directa. De hecho, las medidas derivadas de referendos e iniciativas no suelen restringir los derechos de las minorías (Cronin, 1989, p. 212). Por un lado, la mayor parte de las medidas sometidas a referendo en los sistemas políticos que cuentan con este instrumento han sido debatidas, articuladas y redactadas por parlamentos, convenciones constitucionales u otras Asambleas de representantes electos. Esto quiere decir que en su preparación se han tenido en cuenta los diversos intereses en juego de forma similar a como ocurre en las cámaras parlamentarias. Las iniciativas legislativas son un instrumento diferente en el sentido de que son los ciudadanos que las promueven, y no los representantes parlamentarios, los que determinan su redacción y su contenido. Sin embargo, desde un punto de vista histórico, las iniciativas muy radicales –por ejemplo, aquellas que vulneran claramente los derechos de un grupo- no suelen contar con el suficiente apoyo popular como para convertirse en ley. En la actualidad, sólo Suiza y 26 Estados norteamericanos permiten la presentación de iniciativas legislativas sin la intervención de representantes electos, y la mayoría de las presentadas que proponían cambios radicales o que afectarían a las minorías no han contado con un apoyo mayoritario.⁵⁹ La protección que ofrece la formulación parlamentaria de las leyes frente a la *tiranía de la mayoría* no es mucho mayor que la derivada de las instituciones de democracia directa (Butler et al., 1994b, pp. 19-20).

En Suiza la protección de las minorías frente a las decisiones emanadas de votaciones parlamentarias y referendarias es cualitativamente muy distinta a la que disfrutaban los atenienses. Si en la polis la única esperanza del discrepante residía en que la cuestión no fuera considerada vital para la ciudad o en el respeto a los procedimientos establecidos, que evitaba la arbitrariedad absoluta, la libertad

⁵⁹ Dos contraejemplos de esto último serían el referendo constitucional suizo de 2009 que prohibió la construcción de nuevos minaretes en las mezquitas o el referendo de 2004 en el Estado norteamericano de Georgia que introdujo una enmienda en su constitución prohibiendo el reconocimiento o la celebración de matrimonios o uniones civiles entre personas del mismo sexo.

individual tiene en Suiza salvaguardas mucho más importantes. Si la protección de las minorías es mucho mayor en Suiza a pesar del principio mayoritario encarnado en sus instituciones de democracia directa es porque el funcionamiento del sistema político no sólo se basa en ellas sino también en instituciones típicamente liberales: el imperio de la ley, las instituciones representativas, las vías formales e informales de intermediación entre intereses sociales divergentes, la constitución como norma suprema y, dentro de ésta, el lugar preeminente que ocupan los derechos individuales.

Volviendo a la libertad de la polis, hay que señalar que la esfera pública ateniense no es exclusivamente una esfera política. La mayoría de los habitantes de la ciudad estaban excluidos de la vida política, puesto que la polis, el lugar donde se ejercita la participación política, sólo está formada por ciudadanos. Sin embargo, a los metecos e incluso a ciertos esclavos, que viven en la polis sin ser miembros de ella, no se les niega su libertad individual, lo cual se traduce en el derecho a vivir como deseen (Hansen, 1991, p. 81).

Como rasgo definitorio de la ciudad-Estado ateniense, la potencial *omnicompetencia* de la polis para regular cualquier ámbito de la vida pública o privada de sus habitantes se enfrenta a la tendencia de aquella a no comportarse de manera autoritaria, a proteger la libertad política de los ciudadanos y, en la mayoría de los casos, a respetar la libertad individual de todos, fueran ciudadanos o no lo fueran.

Robert Wallace reconoce el enorme poder que poseía la democracia para interferir en todos los aspectos de la vida de los atenienses, y objeta a Hansen que las garantías que aduce para la protección de las vidas de los individuos y sus propiedades no podían contrarrestar el poder del Estado si este se decidía a actuar. Sin embargo, sostiene que varios factores facilitaban la protección de la libertad individual en Atenas. En primer lugar, existían ciertas leyes, como la regla mencionada de no ejecutar a nadie sin un juicio previo. En segundo lugar estaba la

ausencia de leyes que regularan la mayor parte de la vida privada. Por último, encontramos la ideología democrática ateniense y ciertas libertades individuales bien asentadas. La violación de estas libertades no se producía de forma rutinaria, como da a entender Fustel, sino únicamente cuando los ciudadanos juzgaban que la polis había resultado dañada como resultado del comportamiento de un ciudadano (1996, p. 109).

Si comparamos las características de las democracias contemporáneas con estos factores de protección de la libertad individual en Atenas, encontramos importantes diferencias de grado. Como vimos, en la polis las libertades no estaban consagradas en ningún texto fundamental de rango superior a las propias leyes, mientras que las democracias actuales sitúan estas libertades en un lugar destacado de sus constituciones. Esto significa que la protección de la libertad individual era formalmente más débil en la democracia ateniense que en la actualidad. Por otro lado, la polis se mostraba muy sensible en ciertas cuestiones, puesto que le iba la supervivencia física en ello. El mundo clásico no permitía segundas oportunidades ante ciertas actuaciones personales que suponían una amenaza para la comunidad. A pesar de la retórica de los dirigentes de ciertos países, las democracias contemporáneas no suelen enfrentarse a unas amenazas tan extremas como las que debían soportar las polis griegas y, por tanto, pueden permitirse consagrar ciertas libertades individuales y no castigar tan severamente ciertas otras transgresiones a lo establecido por la propia democracia. Además, en Atenas el Estado carecía por completo del perfil paternalista que muestran de forma tan acusada nuestras democracias. En la actualidad, el Estado regula amplias zonas de nuestra vida privada, como por ejemplo ciertas conductas sexuales o el consumo de alimentos o sustancias embriagadoras, y justifica esta intromisión en nombre de la salud, el buen rumbo o la supervivencia de la sociedad. La polis se mantenía casi por completo al margen de estos comportamientos privados puesto que no consideraba que ninguna de estas acciones pudiera dañar a la sociedad. Para la protección de la libertad individual era casi más importante la ausencia de leyes

específicas para regular acciones individuales que la existencia de las mismas. Las leyes atenienses sólo se preocupaban por relaciones interpersonales en las que había o podía haber una víctima *real*, o bien por las relaciones entre los individuos y la polis (por ejemplo, el servicio militar). La democracia ateniense se abstenía de regular los comportamientos privados o de prevenir el “daño” que pudiesen causarse los ciudadanos a sí mismos con sus excesos o con los riesgos en los que incurrieran (ibíd., pp. 109, 110, 112).⁶⁰

En Atenas, libertad e igualdad son atributos de la ciudadanía, mientras que en la modernidad se asocian al individuo independientemente de sus estatus en la comunidad política. Libertad e igualdad son, en nuestros días, derechos humanos universales. Además, los Estados contemporáneos son mucho más inclusivos de lo que lo era la polis. La igualdad política se extiende en ellos a prácticamente toda la población, y sus políticas de inmigración y naturalización son mucho más flexibles que las vigentes en Atenas (Hedrick, 1994, pp. 308, 317).

Otra idea vinculada a la libertad política es la de autodeterminación. La autodeterminación se suele interpretar en teoría política como el derecho a participar en los procesos políticos de decisión colectiva. La libertad política reivindica el aspecto positivo de la libertad, es decir, el vínculo que existe entre la libertad y la democracia y que se basa en la conexión entre el autogobierno y la autodeterminación: el individuo autodeterminado (es decir, libre) está capacitado para autogobernarse. En este sentido, la libertad individual fomenta la participación en el gobierno más que la ausencia del mismo. Los aspectos positivo y negativo de

⁶⁰ Este aspecto no paternalista de la democracia ateniense encarna uno de los argumentos de Berlin en favor de la libertad negativa, la convicción de que no se puede negar a una persona su deseo de libertad con el pretexto de que tal libertad no forma parte de un determinado código de conducta moral (Dimova-Cookson, 2003, p. 517). Los atenienses censuraban muchos comportamientos privados, como los que expresaban una ausencia de autocontrol (adicciones, embriaguez pública) o el aprovechamiento del prójimo con malas artes, en especial en perjuicio de los más débiles. No obstante, cualquiera era libre de incurrir en estas conductas reprochables mientras no pusiera en peligro a la comunidad. Para una discusión contemporánea sobre los límites de la libertad individual y la autoridad del Estado para imponer políticas paternalistas véase Hussak, 2005, pp. 409 y ss.

la libertad sólo pueden reconciliarse si existe una distinción entre una esfera pública, en la que el aspecto positivo es el relevante, y una esfera privada, en la que la libertad negativa consiste precisamente en la protección del individuo frente al Estado. La libertad en la esfera privada está vinculada a los derechos fundamentales que protegen a los individuos y a sus bienes y que garantizan que cada uno viva como le plazca. Por el contrario, la libertad en la esfera pública equivale al derecho de cada ciudadano a participar en la política (Hansen, 1996, pp. 94-95).

Así, la libertad política está vinculada a las diversas concepciones de autonomía que los ciudadanos deben reconocerse mutuamente o, dicho de otro modo, a todas aquellas libertades que no pueden negarse unos a otros y de cuyo ejercicio son mutuamente responsables (Baynes, 2007, p. 582). La libertad política, por tanto, debe definirse en términos comparados. La libertad que disfruta un individuo depende de la libertad que disfruta el resto de miembros de la comunidad política. Y en un contexto contemporáneo, la libertad como protección frente a la interferencia de otros cobra la forma de un derecho cuyo cumplimiento puede exigirse legalmente (Pettit, 1989, pp. 149, 151).

Como ciudadanos de una democracia liberal, la libertad política de los suizos está regulada en la Constitución Federal pero, ¿qué influencia tienen en este caso los mecanismos de democracia directa? ¿Podemos afirmar que los suizos son más libres que los ciudadanos de otras democracias contemporáneas, como apuntábamos en la sección anterior? Y, en un plano distinto, ¿cuáles son las semejanzas y las diferencias de la libertad política en la democracia suiza y en la ateniense?

El objetivo inicial de la confederación helvética es la preservación de la libertad y la independencia de ciertas comunidades y ciudades-Estado frente a las aspiraciones territoriales de sus potencias vecinas, en particular el imperio de los Habsburgo y la monarquía francesa. De las tradiciones originarias que conforman el

sistema político suizo, la preferencia por el gobierno republicano, basado en la participación cívica a escala local, es la que da lugar a la libertad política en Suiza (Frenkel, 2001, pp. 109). En palabras del mismo autor,

Los suizos no deben su libertad a algún noble ideal. Son libres porque no soportan a sus vecinos, y aún así comparten unas mismas ideas básicas sobre cómo organizarse políticamente que difieren de las que encontramos fuera de Suiza. [...] La esencia del civismo suizo reside en el republicanismo a pequeña escala, no en el federalismo ni en la democracia. Es de naturaleza jeffersoniana más que jacobina (ibíd., 111-112).

La libertad política en suiza no emerge tanto como una libertad liberal sino que tiene un origen comunitario. Los derechos de los individuos derivan de su pertenencia a la comunidad. Dado que participaban en el proceso colectivo de toma de decisiones, estaban sujetos a las mismas y, mientras formaran parte de la comunidad, su libertad individual estaba restringida por tales decisiones colectivas. Sin embargo, esta disciplina comunitaria no interfería con la vida privada de los ciudadanos (Elazar, 2001, p. 40). Este estado de cosas nos recuerda a la distinción ateniense entre la esfera pública y la privada, y tampoco es difícil ver que –al igual que en la polis- Estado e individuo no eran conceptos opuestos: los derechos individuales están asociados a la participación en la vida política local y no existen fuera de ella, pero en el ámbito estrictamente privado cada uno puede hacer lo que desee, siempre que no ponga en peligro a la comunidad.

Las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX cambiarán progresivamente este enfoque comunitario hasta hacer del individuo el sujeto de la libertad, liberado de la tutela cantonal o local. Posteriormente, la idea de libertad como libertad negativa (protección frente al Estado o la sociedad) ha ido cambiando en paralelo al desarrollo del Estado de bienestar para irse convirtiendo en cierto

modo también en libertad positiva (derechos sociales). Sin embargo, la extensión y armonización de los derechos ha debido enfrentarse al principio de subsidiariedad vigente en el sistema político. Suiza cuenta con una constitución pero no con una carta de derechos y, como vimos, su Tribunal Federal (corte suprema) no puede revisar la legislación federal, debido, una vez más, al principio de subsidiariedad y a la preeminencia de los mecanismos de democracia directa. No obstante, también vimos como los tribunales se han mostrado más activos en tiempo recientes, revisando leyes internas que entren en conflicto con las convenciones internacionales en materia de derechos humanos. Las iniciativas del gobierno federal, como garante de la libertad individual (por ejemplo, la regulación de la libertad de conciencia o de la participación política de las mujeres), también chocan con las salvaguardas federales de cantones y comunas y con las medidas aprobadas a través de referendos e iniciativas (Frenkel, 2001, pp. 114-116; Tschaeni, 2001, p. 210). Así, la democracia directa posee un papel paradójico en el sistema político suizo. Por una parte, promueve la libertad política al proveer a los ciudadanos de instrumentos para su autogobierno cuyo papel posee tanta importancia como el de las instituciones representativas. Por otro lado, dificulta la extensión de una libertad igual -a través de la ampliación y la homogeneización de los derechos- a todos los ciudadanos, por las trabas que impone a la actuación de las instituciones federales.

Visto desde un ángulo distinto, la libertad individual de los suizos está protegida por las mismas instituciones liberales que en las democracias de su entorno. Además, a diferencia de los ciudadanos de aquellas, los suizos cuentan específicamente con instituciones que les permiten su participación directa en el proceso político, por lo que, en la medida en que *también* concebimos la libertad como autogobierno y autonomía, podríamos afirmar que la libertad política en Suiza es de un orden superior. La libertad suiza se apoya tanto en la libertad individual liberal como en la libertad entendida como participación democrática, lo cual vincula

su forma de gobierno tanto a la democracia liberal como -salvando las distancias institucionales- a la democracia ateniense.

7 CONCLUSIONES

Frente a la formalización matemática y la aparente capacidad predictiva de muchos estudios comparados empíricos, una investigación que se proponga clarificar conceptos, explicar las relaciones entre ellos y arrojar luz sobre el funcionamiento de un sistema político a lo largo del tiempo parece una empresa modesta. Sin embargo, la clarificación de los conceptos que utilizamos para describir la realidad política debiera ser el objetivo principal de todo análisis político, siquiera de forma implícita. La ciencia de la política no busca describir –o no debiera hacerlo-, como las ciencias naturales, “las conexiones causales del mundo natural por medio de leyes” y teorías que se “sustituyen [unas] a otras al confrontarse con la realidad” (Rivero, 2008a, p. 138). La ciencia y la teoría políticas tienen que ver más con la deliberación y la argumentación, que despejan el significado de ideas, instituciones y sistemas en contextos específicos, permiten su contraste y explican el funcionamiento de la actividad política en la práctica.

La perspectiva utilizada aquí para el estudio de la democracia directa, y que considera esencial el esclarecimiento conceptual, la argumentación de las ideas políticas que la sustentan y la comprensión de su funcionamiento en la práctica, es la que ofrece el institucionalismo histórico y, en concreto, la narrativa evolucionista. Este enfoque implica considerar cada caso como un sistema individual, analizando el contexto histórico y socioeconómico en que operan sus instituciones y tratando de entender el modo en que este contexto da forma al sistema político -y, a su vez, es modificado por este último-, para posteriormente profundizar en su comprensión comparando casos distintos.

Los objetivos planteados al comienzo de esta investigación sobre la democracia directa en la antigüedad y en el mundo contemporáneo pasaban por conocer cuáles son las principales instituciones que conforman el sistema de gobierno de la polis ateniense y de la Suiza contemporánea; saber qué funciones

políticas llevan a cabo y por qué decimos que estas instituciones permiten la participación directa de los ciudadanos atenienses y suizos en sus respectivos gobiernos, por contraposición a formas de gobierno prevalecientes en cada uno de esos momentos históricos que no permiten participación alguna (tiranías) o dificultan esta implicación directa (democracias representativas). También queríamos saber si se puede hablar de la democracia directa como un sistema político en sí o, por el contrario, si las diferencias institucionales e históricas nos obligan a considerar ambas formas de gobierno como esencialmente distintas. Dicho de otro modo, deseábamos saber, por un lado, si las instituciones políticas de Atenas y de Suiza se parecen lo suficiente como para hablar de una continuidad en el tiempo y, por otro lado, independientemente de las semejanzas o diferencias encontradas, si los ideales encarnados en tales instituciones y los valores políticos que ambos sistemas aspiran a realizar se parecen tanto como para afirmar que los instrumentos suizos de democracia directa son una adaptación al contexto político actual de los empleados por los atenienses. Ambos enfoques se preguntan por la continuidad o semejanza del sistema político pero, dependiendo de si el conjunto de variables escogido para el análisis está constituido por valores o por instituciones, el resultado podía ser distinto. Finalmente, nos interesaba explicar el atractivo recurrente que posee la democracia directa para teóricos y activistas que proponen soluciones de tipo populista para resolver los problemas de las democracias representativas, y si las formas de gobierno de Atenas o de Suiza son capaces de abordarlos con éxito.

La primera de las conclusiones de este estudio es que, si nos fijamos en las diferencias institucionales entre la democracia directa ateniense y la suiza, podemos afirmar que son lo suficientemente relevantes como para hablar de dos sistemas políticos diferentes. Ni la democracia suiza da continuidad a las instituciones atenienses ni éstas influyen significativamente en aquellas. Sin embargo, existen algunas semejanzas institucionales a tener en cuenta y, sobre todo, una similitud fundamental: los valores políticos que promueven la democracia ateniense y la suiza son mucho más parecidos de lo que daría a entender la estructura de gobierno de

estos sistemas. Y los elementos del sistema político que permiten articular entre sí estos valores son idénticos en cada caso: los mecanismos de democracia directa. Considerando este segundo tipo de variables –los valores políticos-, y a pesar de las instituciones diferentes en que se encarnan, podemos concluir que Atenas y Suiza constituyen dos variantes de una misma forma de gobierno, caracterizada por la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas que les afectan.

Tanto Atenas como Suiza son formas de gobierno basadas en la democracia directa, aunque Suiza es en realidad una democracia semi-directa (es liberal-representativa y directa a la vez). Por su parte, Atenas contaba también con elementos representativos -los magistrados y los miembros de los diversos consejos, una combinación de los actuales representantes y burócratas-, y su democracia no sólo era directa por la existencia de la Asamblea sino también por la institución del sorteo, que otorgaba a todos los ciudadanos por igual la posibilidad de participar en el gobierno.

En la democracia directa suiza, las leyes están por encima de la soberanía popular. Aunque ni el gobierno ni la Corte Federal pueden anular una decisión popular surgida de un referendo, ésta no puede ser contraria a los derechos y libertades individuales estipulados en la Constitución Federal. Tampoco puede contravenir ciertos acuerdos internacionales suscritos por el Estado, entre los que destacan los relativos a los derechos humanos. En estos casos, los tribunales pueden impedir la entrada en vigor de las propuestas aprobadas en referendos o la tramitación parlamentaria de las medidas contenidas en una iniciativa.

Si Suiza es un Estado liberal en el que la constitución protege, en principio, una serie de derechos y libertades individuales frente al proceso político, en Atenas no hay nada ajeno a la actividad política. Atenas no cuenta con una constitución que proteja derechos y libertades, que ni siquiera existen en su sentido moderno. Aunque se habla de la constitución ateniense, en realidad esta expresión designa a

las reglas esenciales de funcionamiento de su sistema político, es decir, sólo una parte de aquello que contienen las constituciones actuales. Lo más parecido que existe en Atenas a una constitución moderna (salvo en lo relativo a los derechos individuales) es la introducción en el siglo IV a.C. de la diferencia entre leyes y decretos. Las leyes, permanentes, serán revisadas por un consejo de *nomothetai* y, por tanto, van a contar con una protección especial. La asamblea se va a limitar a partir del siglo IV a.C. a aprobar decretos que, por contraposición a las leyes, van a ser temporales o de orden inferior.

Este giro hacia la moderación, que permite que la democracia ateniense se aleje de la impulsividad política y alcance una mayor serenidad legislativa, aproxima en cierta manera a la polis y a la democracia suiza. Tanto en Suiza como en Atenas, lo que se desea conseguir con el establecimiento de una protección especial para las normas contenidas, respectivamente, en la Constitución Federal y las leyes (*nomoi*) es evitar la inestabilidad provocada por las decisiones de mayorías coyunturales. En este sentido son instituciones comparables en sus principios o valores políticos, dado que ambas encarnan el imperio de la ley o estado de derecho.

Por su parte, Lakoff (1996, pp. 37 y ss.) mantiene que la democracia directa moderna es incompatible con un gobierno constitucional. No obstante, como ejemplifica el funcionamiento de las instituciones suizas y, en menor medida, la democracia ateniense del siglo IV a.C., la democracia directa no sólo es compatible con constituciones y con órganos representativos, sino que necesita de ellos para dotarse de estabilidad política y protección de los derechos individuales.

Sin embargo, existen autores que afirman que, aunque en la inmensa mayoría de los referendos las propuestas restrictivas de los derechos salen derrotadas y los tribunales pueden actuar en el resto de casos, son necesarios más “frenos y contrapesos, porque la voluntad mayoritaria no es la voluntad de todos” (Papadopoulos, 1988, p. 187). Esto indica que, en un sistema en que los

ciudadanos pueden participar directamente en el proceso de elaboración de las leyes, siempre va a existir un conflicto entre el principio mayoritario y otros valores políticos -libertad individual, privacidad, intermediación entre intereses plurales, consideración de efectos a largo plazo, protección de ciertos grupos, etcétera- que son igualmente necesarios. Las instituciones liberales de la democracia suiza permiten una articulación mucho mayor de todos estos principios de la que se daba en la democracia ateniense, pero el equilibrio es siempre inestable, el conflicto imposible de erradicar en su totalidad y los ajustes institucionales deben ser negociados periódicamente.

En concreto, dos de estos conflictos de principios sobresalen tanto en Atenas como en Suiza. El primero es el conflicto entre la voluntad de la mayoría y los derechos individuales, en Suiza consagrados en la constitución y en Atenas únicamente en la costumbre y la moral, que dictaban aquello que era tolerable. Sin el freno que supone la existencia de un conjunto de derechos a resguardo de las decisiones de la mayoría, o incluso de lo que se puede presentar a decisión de los ciudadanos, la expresión *tiranía de la mayoría* cobra pleno sentido. En este sentido, el ámbito de lo que está protegido de la democracia directa en Suiza es mayor que en el caso ateniense, aunque no sólo por estar incluido en la constitución, sino también por la protección que el federalismo otorga a las minorías territoriales y por la propia organización de los ciudadanos en grupos de interés que luchan por que su voz sea tenida en cuenta en el proceso político. Como vimos, Tocqueville y Dahl, entre otros, han teorizado sobre el reparto del poder en una sociedad plural y su efecto protector de la libertad individual. Esta pluralidad no jugaba un papel apreciable en una sociedad homogénea como la ateniense, lo que contribuía a que el principio mayoritario actuara sin tantos contrapesos como lo hace en la democracia moderna.

El segundo conflicto que comparten tanto la democracia directa ateniense como la suiza tiene que ver con el *trade-off* entre la eficiencia del sistema político y el principio mayoritario. Este conflicto se manifestaba en la polis en forma de

complejidad añadida en la toma de decisiones en momentos -durante la guerra, por ejemplo- en que la ciudad necesitaba resolución, estabilidad y rapidez. En Suiza, la intervención popular en gran parte de las etapas del proceso político, y no sólo en su culminación mediante el voto, provoca lentitud en las decisiones, dificultad para adaptarse a un entorno cambiante y frustración en una parte de los ciudadanos por los efectos conservadores y protectores del statu quo.

Suiza y Atenas comparten un efecto paradójico de la democracia directa. Si bien la consecuencia principal de la participación directa de los ciudadanos consiste en el aumento de la igualdad política, también sirve en ambos casos para que grupos o individuos se constituyan en actores políticos poderosos. El éxito en la Asamblea ateniense o en las iniciativas y referendos suizos permiten a ciudadanos con ambición, recursos o sentido de la oportunidad erigirse en líderes políticos. Aunque este fenómeno no es exclusivo de la democracia directa y puede darse en cualquier tipo de sistema político, en estos casos los individuos pueden circunvalar unos procesos políticos que desincentivan la formación de élites políticas para llegar a formar parte de las mismas. La longevidad política de Pericles y de otros líderes atenienses o la aparición de Christoph Blocher y el SVP en el panorama político suizo dan cuenta de trayectorias políticas construidas sobre las oportunidades que brinda la democracia directa. Ello apunta a que, independientemente del peso que tenga la participación directa de los ciudadanos en el proceso político, el intento de evitar la existencia de élites políticas puede ser una quimera, además de algo desaconsejable.

En Atenas, la libertad y la igualdad no se poseen sino que se comparten, y en esto consiste lo que hemos dado en llamar ciudadanía activa y participativa. La libertad y la igualdad modernas son, por el contrario, derechos individuales que hacemos valer frente al Estado y a nuestros conciudadanos. La participación en las instituciones comunes no ha desaparecido, pero ahora “se orienta a la protección de los derechos individuales y no al ejercicio colectivo del autogobierno” (Rivero, 2001, p. 65). No se puede poner en duda que este sentido moderno de la libertad y de la

igualdad es el que prevalece en la democracia suiza. No obstante, ¿es quizá Suiza un caso especial entre las democracias contemporáneas por dar a ambos conceptos *también* un sentido antiguo o republicano, es decir, participativo? Si el carácter participativo y *compartido* de la libertad y la igualdad y su condición de derechos individuales son mutuamente excluyentes, entonces referendos e iniciativas no son sino simples instrumentos adicionales de gobierno en una democracia liberal. Sin embargo, hemos visto que la actual democracia directa en Suiza es fruto del encuentro de las antiguas tradiciones de participación popular en defensa de la libertad y la independencia con el movimiento liberal-radical moderno en favor de la igualdad política y contra los privilegios de las élites políticas y económicas. Por tanto, la participación de los ciudadanos suizos en referendos e iniciativas tiene tanto de defensa colectiva de la libertad frente a las decisiones de unos representantes que pueden ignorar los intereses de los ciudadanos como de mantenimiento de la igualdad de acceso al proceso político. Libertad e igualdad están protegidas, además, como derechos individuales en la Constitución Federal. Así, Suiza parece hacer compatibles el significado moderno y el antiguo de la libertad y la igualdad y, en este último sentido, comparte el principio republicano o participativo de la democracia ateniense.

En cuanto a las diferencias entre Atenas y Suiza, una fundamental se encuentra en el federalismo. Suiza cuenta con un sistema político federal que otorga capacidad de bloqueo a los cantones y en el que una minoría de ciudadanos puede vetar reformas que desea la mayoría y que afectan al conjunto de la comunidad política. Esta es la razón por la que se afirma que, en la práctica, en Suiza el principio federal es más importante que el principio democrático. En Atenas, por el contrario, sólo cuenta el principio de la mayoría y no existen minorías con capacidad de veto.

Por otra parte, Suiza es una sociedad plural dividida por múltiples cleavages, mientras que Atenas es una sociedad homogénea. Sus instituciones se adaptan a estas situaciones distintas y ello hace que aquellas que son formalmente similares

ofrezcan resultados distintos. Un ejemplo importante de adaptación institucional del sistema político suizo a la democracia directa es su evolución hacia una democracia consociacional, en la que todas las decisiones políticas deben negociarse y acordarse entre los distintos actores implicados. La búsqueda del consenso deriva, por un lado, de la pluralidad y heterogeneidad sociales, donde la exclusiva aplicación del principio mayoritario conduciría a la ingobernabilidad y, en último extremo, a una posible desaparición de Suiza como Estado independiente. Por otro lado, supone una reacción de las instituciones representativas al reto que presentan los referendos y las iniciativas y, más en general, del sistema político a la incertidumbre legislativa que generan. La democracia suiza, en la que desde una perspectiva comparada el principio mayoritario juega un papel más importante que en las democracias representativas, ha elegido la vía consociacional para evitar la inestabilidad y gestionar el conflicto de intereses. Atenas, por el contrario, no era un sistema consociacional. En la Asamblea y en los consejos todo se debatía pero, tras el debate, o en caso de ser imposible el acuerdo, decidía la mayoría. La principal adaptación del sistema político ateniense a las consecuencias negativas del principio mayoritario consistió, por un lado, en la exigencia de que los magistrados llegaran a decisiones colegiadas, que aumentaban su legitimidad y, por otro, en las mencionadas reformas que dieron paso a la democracia *moderada* del siglo IV a.C. A pesar de que en principio pueden controlar al resto de las instituciones, el papel de los tribunales es mucho menos importante para moderar la democracia directa que el del consociacionalismo y las instituciones representativas en el caso suizo y la restricción de los poderes de la Asamblea en el caso ateniense.

Otra diferencia importante tiene que ver con las oportunidades para la deliberación pública que ofrece la democracia directa en uno y otro caso. La democracia ateniense se apoya en la deliberación y la argumentación previas a la toma de decisiones, y sus instituciones se orientan hacia la inclusión de todos los ciudadanos en el debate público. Se trata, además, de un debate cara a cara, ejemplificado por las sesiones de la Asamblea. La deliberación, entendida como el

proceso por el que los individuos toman en cuenta las razones de los demás y las contrastan con sus propias posiciones antes de votar, tenía en la democracia ateniense tanta importancia como el principio mayoritario. Los referendos suizos promueven también el debate público, pero en este caso el diálogo es indirecto e imperfecto. El debate cara a cara es imposible, y los referendos no se apoyan tanto en la deliberación como en el principio de la mayoría. En comparación con los procesos electorales que tienen lugar en las democracias representativas, la democracia directa suiza, junto a los efectos consensuales que genera, fomenta en mucha mayor medida la deliberación y el debate ciudadano. Sin embargo, comparada con la democracia deliberativa de los atenienses, la democracia directa suiza es un sistema basado exclusivamente en consultas y votaciones.

A pesar del empleo de instrumentos de democracia directa, Suiza ha evitado los problemas que predice la teoría para los casos de utilización del principio mayoritario en sociedades heterogéneas y divididas. En parte, esto ha ocurrido por la presencia de sus instituciones federales, pero éstas también pueden generar problemas de discriminación e inestabilidad en este tipo de sociedades. En el caso suizo, la fragmentación extrema y el hecho de que sus cleavages sociales no coincidan geográficamente ha dado lugar a una cultura del consenso que, junto al principio de subsidiariedad, ha permitido que las decisiones tomadas por medio de la democracia directa no tengan efectos *centrífugos* en el sistema, sino más bien que éste tienda a la estabilidad.

El sistema político suizo es un ejemplo de adaptación dinámica y compleja de unas instituciones políticas a las condiciones sociales y culturales de un país. En este caso la ciencia política predice una difícil cohabitación de estas instituciones (federalismo, democracia directa) y condiciones (múltiples líneas de división social). Sin embargo, esta predicción se apoya en la consideración de las variables como independientes, cuando en realidad no lo son. En el caso suizo, los instrumentos de democracia directa, el principio de subsidiariedad radical que subyace a su estructura federal, la búsqueda del consenso en todos los niveles de gobierno, el

contexto histórico y la heterogeneidad social, económica y cultural se interrelacionan en el sistema para dar lugar a un resultado único. Enfocar así el objeto de estudio hace difícil formular una teoría que sirva para todos los casos, pero permite una explicación en profundidad de la evolución y el funcionamiento de cada uno de ellos que es relevante y fructífera para entender la democracia directa.

Atenas y Suiza son dos versiones de una misma forma de gobierno, la democracia directa. Sus instituciones políticas pueden ser muy diferentes, al igual que en ocasiones lo son sus valores políticos, pero no dejan de ser dos sistemas que colocan al ciudadano en el centro del proceso político y le otorgan un poder de decisión sobre aquello que le afecta que no posee en ninguna otra forma de gobierno.

Resta exponer el motivo que vincula el interés teórico y político de democracia directa a los mencionados problemas de gobernabilidad del Estado contemporáneo, que era el segundo objetivo, más genérico, de esta investigación.

Los movimientos que promueven una superación de las actuales democracias representativas en una dirección *más democrática* suelen querer alcanzar diversos objetivos con ello, que podemos englobar en dos categorías. La primera surge de la constatación de la distancia existente entre la llamada clase política y los ciudadanos, cuyo remedio consistiría en acercar el gobierno a los gobernados. La segunda tiene que ver con los fines sustantivos de la democracia y no tanto con sus procedimientos. Aquí se trataría más bien de lograr un sistema político que produjese determinados outputs, en particular una disminución de las diferencias económicas y sociales. La democracia directa, con el poder de decisión que otorga a los ciudadanos en detrimento de los políticos electos, se presenta como una forma de gobierno atractiva a la hora de intentar alcanzar ambos tipos de objetivos.

Tanto las demandas de apertura de la democracia liberal a una mayor participación como las que defienden una mayor deliberación persiguen lo mismo:

no tanto que los ciudadanos influyan en el gobierno como que participen directamente en él. Según los críticos de la democracia representativa, la apatía que produce en los ciudadanos y el abuso que permite a los representantes deberían haber conducido ya a su decadencia como forma de gobierno. Sin embargo, esta severa crisis de legitimidad aún está por producirse. Ello no quiere decir que no puedan introducirse junto a las instituciones representativas otras que mejoren la participación y la deliberación democráticas, pero su introducción debe respetar el valor fundamental de la democracia liberal, la libertad individual. La participación democrática no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la protección de la libertad (Rivero, 2006, pp. 37-39).

Los movimientos populistas suelen afirmar también que la democracia liberal provoca la acumulación de poder y recursos en pocas manos. La reclamación no pasaría en este caso por una reforma del sistema político que hiciera más justas las reglas del proceso político o más igualitario el acceso de los ciudadanos al gobierno, sino por la sustitución de las instituciones liberales que supuestamente promueven la desigualdad material y social entre los miembros de la comunidad política. Según esta versión, las nuevas instituciones que vendrían a sustituir a estas otras que se suponen sesgadas en favor de las élites también serían de naturaleza participativa. Si a través de esta participación en el proceso político se introducen en la agenda los intereses de todos los ciudadanos y aumenta el control sobre los representantes, se afirma, desaparecerán los vínculos que las élites políticas mantienen con ciertos grupos de interés y las posiciones de poder de algunos actores políticos y económicos que permiten la pervivencia de un orden económico injusto.

¿Puede resolver la democracia directa los problemas de apatía, legitimidad, desigualdad y alejamiento entre gobernantes y gobernados que se observan en las democracias representativas?

Si nos preguntamos por la efectividad de la democracia directa para abordar los problemas de gobernabilidad de las sociedades contemporáneas en

comparación con la democracia representativa debemos partir de la afirmación de Bernard Manin de que esta última no es un *second-best* de la primera. Simplemente son sistemas políticos distintos (Manin y Urbinati, 2008, p. 8).

Esta diferencia entre una forma de gobierno y otra no siempre fue aceptada por todos. Algunos han considerado a la democracia liberal como una aberración al compararla con la *verdadera* democracia, la democracia de asamblea ateniense y la democracia directa roussoniana, en lugar de verla como un sistema político que permite la participación ciudadana pero también la realización de otros valores políticos centrales en nuestro tiempo (Bobbio, 1989, p. 154).

A través del estudio de la democracia directa en la antigüedad y en la actualidad, esta tesis ha intentado mostrar que, en la medida en que los instrumentos de democracia directa no busquen sustituir a las instituciones liberales y representativas sino complementarlas, un sistema político que combine todas ellas puede contribuir a reducir muchos de los problemas de agencia, riesgo moral, deficiente rendición de cuentas y desigualdad de acceso al proceso de toma de decisiones que encontramos en las democracias representativas. Sin embargo, cuando la democracia directa se plantea de forma que el principio mayoritario no cuente con el contrapeso de la protección constitucional de los derechos individuales, de procedimientos para la búsqueda de consensos políticos y de instituciones que eviten la inseguridad jurídica, el sistema resultante puede conducir a la vulneración de derechos, a la inestabilidad política y a la ingobernabilidad. Éste es el riesgo fundamental de ciertas propuestas populistas que, pensando únicamente en maximizar la participación, o incluso en evitar por completo la intermediación política, no tienen en cuenta que, si el fin último es la protección de la libertad individual, es importante contar con un Estado de derecho, una competición electoral libre, frecuente e imparcial, y un sistema de partidos cuyos representantes electos puedan deliberar entre sí y con otros grupos sociales para convertir en políticas públicas las preferencias de los votantes. En algunas de estas propuestas populistas, la libertad no es el objetivo sino un medio para alcanzar algún tipo de

fin de mayor importancia, como la manifestación a través de la participación directa de una voluntad popular no alterada por el filtro de la representación. De este modo, invierten el sentido de los fines y los medios, convirtiendo la participación, que es un instrumento, en un fin, y la libertad en una condición o medio para lograr aquella. Este tipo de demandas de mayor participación que ignora el conflicto potencial entre los derechos individuales y el principio mayoritario no está en condiciones de solucionar los problemas que sus responsables atribuyen a la democracia liberal.

En cuanto a la posibilidad de que la democracia directa reduzca las desigualdades materiales, en principio es posible imaginar que la inclusión en la agenda política de un conjunto más amplio de intereses que aquel promovido por las élites debería dar lugar a políticas públicas que incrementasen la igualdad social. Sin embargo, no es esto lo que vemos en los casos ateniense y suizo. En ambos, la igualdad política radical coexiste con una desigualdad material en ocasiones más pronunciada que la de otras sociedades. En Atenas, además, la democracia directa dio lugar a medidas populistas recurrentes para combatir la desigualdad que provocaron graves crisis políticas. En la democracia suiza ni ha prevalecido esta clase de populismo ni los conflictos derivados de la desigualdad social han dado lugar a crisis de envergadura. Ello es debido a que, a diferencia de Atenas, Suiza es una sociedad heterogénea y plural donde es improbable que los cleavages socioeconómicos -que son una más de entre varias líneas de división relevantes- den lugar a una polarización política extrema. Además, no sólo cuenta mayores oportunidades para la movilidad social y con un conjunto de políticas redistributivas, sino también con instituciones de mediación y consenso, y con frenos al principio mayoritario -federalismo, protección especial de los derechos individuales, y procedimientos formales de consulta y negociación con los grupos de interés-, todos ellos elementos que no existían en Atenas. Este particular funcionamiento de la democracia directa dificulta que eventuales decisiones mayoritarias tengan consecuencias radicales para el sistema político y social.

La democracia directa, que en las condiciones sociales e institucionales de la polis promovió medidas radicales para intentar solucionar los problemas asociados a la desigualdad social, se muestra, por el contrario, mucho más conservadora en las condiciones políticas y sociales distintas de Suiza. La participación popular en referendos e iniciativas ha actuado en este caso como un freno al gasto público y al desarrollo de políticas sociales. Si la evolución contemporánea de los derechos asociados a la ciudadanía implica el paso de los derechos civiles y políticos a los derechos sociales (Rivero, 2001, p. 66), se puede afirmar que este proceso ha sido más lento y desigual en el caso suizo, precisamente por el reticente papel jugado por la democracia directa a la hora de extender estos derechos.

Si bien el principio igualitario de las instituciones participativas de la democracia directa es evidente, su función armonizadora de las condiciones materiales de los ciudadanos no lo es tanto. La democracia directa incrementa radicalmente la igualdad política, pero no tiene efectos apreciables sobre la desigualdad social. En Atenas y en Suiza las instituciones de participación popular están diseñadas para equiparar el acceso de los ciudadanos al gobierno pero no sus condiciones materiales. Por tanto, tampoco es probable que la democracia directa pueda servir de herramienta para el cambio socioeconómico contenido en algunas de las propuestas del movimiento populista.

Finalmente, muchas de las demandas de mayor participación ignoran el *trade-off* existente entre la eficiencia o rendimiento del sistema político y el carácter democrático de su proceso de toma de decisiones. La democracia directa, en la medida en que supone una extensión de la participación popular a espacios del proceso político con anterioridad sólo ocupados por los representantes, lo hace más legítimo, igualitario e inclusivo, pero también más complejo, lento y estático.

Es poco probable que un mayor grado de democracia vaya a permitir una mejor armonización de todos los valores políticos mencionados. Más razonable es pensar que existen conflictos entre los diversos valores políticos deseables, y que

maximizar algunos de ellos sólo es posible si estamos dispuestos a disfrutar de otros en menor medida. Como afirma Michael Saward, es posible que lograr ciertos valores políticos requiera en algunos casos de *menos* democracia (1999, p. 84), y no al contrario. Que una democracia no sea todo lo participativa que puede llegar a ser no implica necesariamente que sea imperfecta, ni mucho menos injusta, si a cambio de la menor participación logramos alcanzar otros objetivos igual o más importantes. Es importante exponer al debate público qué valores están en juego y cuáles son las posibles transacciones entre ellos. Lo esencial es la visión de conjunto, la consideración de todos aquellos valores que el sistema político permite realizar de forma simultánea. Para evaluar la calidad democrática y la justicia de una forma de gobierno, es necesario determinar -a través de un diálogo entre expertos, representantes y ciudadanos que puede cobrar diversas formas institucionales- cuáles son los valores políticos relevantes, qué conflictos se dan entre ellos, en qué medida pueden articularse entre sí, qué diseño institucional permite esta articulación, y qué alternativas realistas pueden mejorar las instituciones existentes. En este contexto de comparación institucional es fundamental la clarificación de los conceptos y la argumentación normativa que permite la teoría política. Clarificar, explicar y comprender han sido también los objetivos del presente estudio sobre la democracia directa antigua y contemporánea.

REFERENCIAS

ALMOND, Gabriel A., 1998, “La historia intelectual del concepto de cultura cívica”, en Fernando Vallespín et al., coords., *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.

ARENDT, Hannah, 1993, *La condición humana*, Barcelona, Paidós.

ARISTÓTELES, 2003, *Política*, Madrid, Alianza.

BARBER, Benjamin, 1988, “Participation and Swiss Democracy”, *Government and Opposition*, vol. 23, nº 1.

— 1998, “Un marco conceptual: política de la participación”, en Fernando Vallespín et al, coords., *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.

— 2008, “Democracy, Representative and Participatory”, en William A. Darity, coord., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2ª ed., vol. 2, Detroit, Macmillan Reference USA, pp. 283-285.

BARROW, Robin, 2002, *Athenian Democracy*, Bristol, Bristol Classical Press.

BARTLETT, Robert C., 2001, *The Idea of Enlightenment. A Post-mortem Study*, Toronto, University of Toronto Press.

BATES, Robert H., 2009, “From Case Studies to Social Science. A Strategy for Political Research”, en Carles Boix y Susan C. Stokes, coords., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.

BAYNES, Kenneth, 2007, “Freedom as Autonomy”, en Brian Leiter y Michael Rosen, coords., *The Oxford Handbook of Continental Philosophy*, Oxford, Oxford University Press.

BEETHAM, David, 1994, “Key Principles and Indices for a Democratic Audit”, en David Beetham, coord., *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Sage.

BELTRÁN, Francisco, 2005, “El republicanismo en Suiza”, *Isegoria. Revista de filosofía moral y política*, nº 33, diciembre, pp. 207-219.

BENZ, Matthias, y STUTZER, Alois, 2007, "Direct Democracy and Citizens' Information about Politics", en Zoltán Tibor Pállinger et al., coords., *Direct democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BERLIN, Isaiah, 1996, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza.

— 2001, *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Madrid, Alianza.

— 2002, *Liberty*, Henry Hardy, coord., Oxford, Oxford University Press.

BIRCH, Anthony H., 2007, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Abingdon y Nueva York, Routledge.

BITROS, George C., y KARAYIANNIS, Anastassios, 2010, "Morality, Institutions and the Wealth of Nations. Some Lessons from Ancient Greece", *European Journal of Political Economy*, nº 26, pp. 68-81.

BOBBIO, Norberto, 1989, *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*, Mineápolis, University of Minnesota Press.

— 1996, *Left and Right. The Significance of a Political Distinction*, Chicago, The University of Chicago Press.

BOGASON, Peter, 2008, "Institutional Theory and Democracy", en Jon Pierre, B. Guy Peters y Gerry Stoker, coords., *Debating Institutionalism*, Manchester y Nueva York, Manchester University Press.

BOGDANOR, Vernon, 1994, "Western Europe", en David Butler y Austin Ranney, coords., *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Hampshire, Macmillan.

BOROWIAK, Craig T., 2011, *Accountability and Democracy. The Pitfalls and Promise of Popular Control*, Oxford, Oxford University Press.

BOWLER, Shaun, y DONOVAN, Todd, 1998, *Demanding Choices. Opinion, Voting and Direct Democracy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

— 2002, “Do Voters Have a Clue? Television Advertisements as a Source of Information in Citizen-Initiated Referendum Campaigns”, *European Journal of Political Research*, vol. 41, pp. 777-793.

BRADY, Henry E., 2008, “Causation and Explanation in Social Science”, en Janet M. Box-Steffensmeyer, Henry E. Brady y David Collier, coords., *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford, Oxford University Press.

BROOK MANVILLE, Philip, 1996, “Ancient Greek Democracy and the Modern Knowledge-Based Organization: Reflections on the Ideology of Two Revolutions”, en Josiah Ober y Charles Hedrick, coords., *Demokratia. A Conversation on Democracies Ancient and Modern*, Princeton, Princeton University Press.

BRUNNER, Matthias, 1993, “La formation de l’opinion”, en Hanspeter Kriesi, coord., *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Zürich, Editions Seismo.

BUDGE, Ian, 1996, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press.

— 2008, “Direct Democracy”, en R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, coords., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

BUTLER, David, y RANNEY, Austin, 1994a, “Practice”, en David Butler y Austin Ranney, coords., *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Hampshire, Macmillan.

— 1994b, “Theory”, en David Butler y Austin Ranney, coords., *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Hampshire, Macmillan.

— 1994c, “Conclusion”, en David Butler y Austin Ranney, coords., *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Hampshire, Macmillan.

BÜCHI, Rolf, 2007, “Reflections on the Social Production of Incompetent Citizens”, en Zoltán Tibor Pállinger et al., coords., *Direct democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BÜTSCHI, Danielle, 1993, "Compétence pratique", en Hanspeter Kriesi, coord., *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Zürich, Editions Seismo.

CAMPBELL, John L., 2010, "Institutional Reproduction and Change", en Glenn Morgan et al., coords., *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

CALVERT, Peter, 2002, *Comparative Politics. An Introduction*, Harlow, Pearson.

CHALMERS, Alan, 1986, "The Galileo that Feyerabend Missed", en John A. Schuster y Richard R. Yeo, coords., *The Politics and Rhetoric of Scientific Method. Historical Studies*, Dordrecht, R. Reidel Publishing Company.

CHRISTIN, Thomas, HUG, Simon, y SCIARINI, Pascal, 2002, "Interest and Information in Referendum Voting. An Analysis of Swiss voters", *European Journal of Political Research*, vol. 41, pp., 759-776.

CHURCH, Clive H., 2003, "The Contexts of Swiss Opposition to Europe", Sussex European Institute, SEI Working Paper n° 64, disponible en <http://www.sussex.ac.uk/Units/SEI/pdfs/wp64.pdf>

— 2004, *The Politics and Government of Switzerland*, Palgrave Macmillan.

CHURCH, Clive H. y DARDANELLI, Paolo, 2003, "Switzerland: Historical Dynamics and Contemporary Realities", *Royal Institute of International Affairs*, disponible en http://www.riia.org/pdf/Briefing_papers.

COHEN, Gerald A., 2011, *On the Currency of Egalitarian Justice, and Other Essays in Political Philosophy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

CONSTANT, Benjamin, 1988, *Del espíritu de conquista*, Madrid, Tecnos.

CONSTITUCIÓN CONFEDERAL DE SUIZA, 1999, disponible en <http://www.admin.ch/ch>.

COOPER, 2012, John M., *Pursuits of Wisdom. Six Ways of Life in Ancient Philosophy from Socrates to Plotinus*, Princeton, Princeton University Press.

CRONIN, Thomas E., 1989, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Mass., y Londres, Harvard University Press.

DAHL, Robert, 1962, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press.

— 1998, *On Democracy*, New Haven y Londres, Yale University Press.

DALTON, Rusell J., BURKLIN, Wilhelm P., y DRUMMOND, Andrew, 2001, “Public Opinion and Direct Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 12, nº 4, octubre, pp. 141-153.

DALTON, Rusell J., SCARROW, Susan C., y CAIN, Bruce E., 2004, “Advanced Democracies and the New Politics”, *Journal of Democracy*, vol. 15, nº 1, enero, pp. 124-138.

DAVIES, John K., 2004, “Athenian Citizenship: The Descent Group and The Alternatives”, en P. J. Rhodes, coord., *Athenian Democracy*, Edimburgo, Edinburgh University Press.

DEL ÁGUILA, Rafael, 1998, “Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense”, en Fernando Vallespín et al, coords., *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.

— 2004, *Sócrates furioso. El pensador y la ciudad*, Barcelona, Anagrama.

DELLEY, Jean-Daniel y MASCOTTO, Claudio, 1997, *Parler des droits populaires. Le discours des élites, des ciencias sociales et des juristes sur la démocratie directe*, Ginebra, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, Université de Genève.

DIAMOND, Larry J, y MORLINO, Leonardo, 2004, “The Quality of Democracy. An Overview”, *Journal of Democracy*, vol. 15, nº 4, octubre, pp. 20-31.

DIMOVA-COOKSON, Maria, 2003, “A New Scheme of Positive and Negative Freedom. Reconstructing T. H. Green on Freedom”, *Political Theory*, vol. 31, nº 4, agosto, pp. 508-532.

DJELIC, Marie-Laure, 2010, "Institutional Perspectives - Working towards Coherence or Irreconcilable Diversity?", en Glenn Morgan et al., coords., *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

DONOVAN, Todd, y KARP, Jeffrey A., 2006, "Popular Support for Direct Democracy", *Party Politics*, vol. 12, n° 5, pp. 671-688.

DUNN, John, 1999, "Situating Democratic Political Accountability", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin, coords., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

DUPONT, Cédric y SCIARINI, Pascal, 2001, "Switzerland and the European Integration Process: Engagement without Marriage", *West European Politics*, vol. 24, n° 2, pp. 211-232.

DWORKIN, Ronald, 2000, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

ELAZAR, Daniel J., 2001, "Communal Democracy and Liberal Democracy: An Outside Friend's Look at the Swiss Political Tradition", en Daniel J. Elazar, coord., *Commonwealth: The Other Road to Democracy*, Lanham y Boulder, Lexington Books.

ELKIN, Stephen L., 2008, "Political Theory and Political Economy", en John S. Dryzek, Bonnie Honig y Anne Phillips, coords., *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, Oxford University Press.

ELSTER, Jon, 1999, "Accountability in Athenian Politics", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

ESCHET-SCHWARZ, Andre, 2001, "The Role of Semi-Direct Democracy in Shaping Swiss Federalism: The Behavior of Cantons Regarding Revision of the Constitution, 1866-1981", en Daniel J. Elazar, coord., *Commonwealth: The Other Road to Democracy*, Lanham y Boulder, Lexington Books.

ESTLUND, David, 2007, "Democratic Theory", en Frank Jackson y Michael Smith, coords., *The Oxford Handbook of Contemporary Philosophy*, Oxford, Oxford University Press.

ESTLUND, David M., WALDRON Jeremy, GROFMAN, Bernard, y FELD, Scott L., 1989, "Democratic Theory and the Public Interest. Condorcet and Rousseau Revisited", *The American Political Science Review*, vol. 83, nº 4, diciembre, pp. 1317-1340.

FARRAR, Cynthia, 1995, "La teoría política en la antigua Grecia como respuesta a la democracia", en John Dunn, coord., *Democracia. Un viaje inacabado*, Barcelona, Tusquets.

FELD, Lars P, y KIRCHGÄSSNER, Gebhard, 2007, "On the Economic Efficiency of Direct Democracy", en Zoltán Tibor Pállinger et al., coords., *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

FINLEY, Moses I., 1973, *Democracy, Ancient and Modern*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press.

— 1986, *El nacimiento de la política*, Barcelona, Crítica.

— 2004, "Athenian Demagogues", en P. J. Rhodes, coord., *Athenian Democracy*, Edimburgo, Edinburgh University Press.

FISCHER, Alex, NICOLET, Sarah y SCIARINI, Pascal, 2002, "Europeanisation of a Non-EU Country: The case of Swiss Immigration Policy", *West European Politics*, vol. 25, nº 4, pp. 143-170.

FOSSEDAL, Gregory A., 2002, *Direct Democracy in Switzerland*, New Brunswick y Londres, Transaction Publishers.

FRANK, Jill, 2007, "The Political Theory of Classical Greece", en John S. Dryzek, Bonnie Honnig y Anne Phillips, coords., *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, Oxford University Press.

FRENKEL, Max, 2001, "The Communal Basis of Swiss Liberty", en Daniel J. Elazar, coord., *Commonwealth: The Other Road to Democracy*, Lanham y Boulder, Lexington Books.

FREY, Bruno S., y BOHNET, Iris, 2001, "Democracy by Competition: Referenda and Federalism in Switzerland", en Daniel J. Elazar, coord., *Commonwealth: The Other Road to Democracy*, Lanham y Boulder, Lexington Books.

FREY, Bruno S. y STUTZER, Alois, 2001, *Happiness and Economics. How the Economy and Institutions affect Well-Being*, Princeton, Princeton University Press.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Demis, 1971, *La ciudad antigua*, Barcelona, Iberia.

GARCÍA GUAL, Carlos, 1995, "La Grecia antigua", en Fernando Vallespín et al., coords., *Historia de la teoría política*, vol. 1, Madrid, Alianza.

GERRING, John 2009, "The Case Study. What it Is and what it Does", en Carles Boix y Susan C. Stokes, coords., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.

GLASER, Daryl, 1995, "Normative Theory", en David Marsh y Gerry Stoker, coords., *Theory and Methods in Political Science*, Hampshire, Macmillan Press.

GROSS, Andreas, 2007, "The Design Determines the Quality: Some Criteria for Determining the Design and the Quality of Direct Democracy", en Zoltán Tibor Pállinger et al., coords., *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

GSTÖHL, Sieglinde, 2002, "Scandinavia and Switzerland: Small, Successful and Stubborn towards the EU", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 4, pp. 529-549.

HABERMAS, Jürgen, 1998a, *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, Cambridge, Mass., The MIT Press.

— 1998b, "Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana", en Fernando Vallespín et al., coords., *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.

HAGUE, Rod, y HARROP, Martin, 1982, *Comparative Government. An Introduction*, Londres y Basingstoke, Macmillan Press.

HAMLIN, Alan, y PETTIT, Philip, 1989, "The Normative Analysis of the State: Some Preliminaries", Alan Hamlin y Philip Pettit, coords., *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford y Nueva York, Blackwell.

HANSEN, Mogens Herman, 1983, *The Athenian Ecclesia. A Collection of Articles, 1976-1983*, Copenhagen, Museum Tusulanum Press.

— 1991, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes. Structure, Principles and Ideology*, Oxford, Blackwell.

— 1996, "The Ancient Athenian and the Modern Liberal View of Liberty as Democratic Ideal", en Josiah Ober y Charles Hedrick, coords., *Demokratia. A Conversation on Democracies Ancient and Modern*, Princeton, Princeton University Press.

— 2004, "Attika", en Mogens Herman Hansen y Thomas Heine Nielsen, coords., *An Inventory of Archaic and Classical Poleis*, Oxford, Oxford University Press.

— 2006a, *Polis. An Introduction to the Ancient Greek City-State*, Oxford, Oxford University Press.

— 2006b, *The Shotgun Method. The Demography of the Ancient Greek City-State Culture*, Columbia, MI, University of Missouri Press.

— 2008, "Direct Democracy, Ancient and Modern", en Kari Palonen, Tuija Pulkkinen y José María Rosales, coords., *The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe. Concepts and Histories*, Farnham y Burlington, VT, Ashgate.

— 2010, "Democratic Freedom and the Concept of Freedom in Plato and Aristotle", *Greek, Roman, and Byzantine Studies*, vol. 50, nº 1, pp. 1-27.

HARDIN, Russell, 2008, "Normative Methodology", en Janet M. Box-Steffensmeyer, Henry E. Brady y David Collier, coords., *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford, Oxford University Press.

HARRIS, Edward M., 2002, *Democracy and the Rule of Law in Classical Athens: Essays on Law, Society, and Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.

HEDRICK, Charles W., 1994, "The Zero Degree of Society: Aristotle and the Athenian Citizen", en J. Peter Euben, John R. Wallach y Josiah Ober, coords., *Athenian Political Thought and the Reconstruction of American Democracy*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

— 2000, "Epigraphic Writing and the Democratic Restoration of 307", en Pernille Flensted-Jensen, Thomas Heine Nielsen y Lene Rubinstein, coords., *Polis and Politics. Studies in Ancient Greek History*, Copenhagen, Museum Tusculanum Press.

HELD, David, 1996, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press.

HEYWOOD, Andrew, 1997, *Politics*, Hampshire, Macmillan.

— 2004, *Political Theory. An Introduction*, Hampshire, Palgrave Macmillan.

HORNBLOWER, Simon, 1988, "Grecia: historia del periodo clásico", en John Boardman, Jasper Griffin y Oswyn Murray, coords., *Historia Oxford del mundo clásico*, vol. 1, Madrid, Alianza.

— 1995, "Creación y desarrollo de las instituciones democráticas en la antigua Grecia", en John Dunn, coord., *Democracia. Un viaje inacabado*, Barcelona, Tusquets.

HUGHES, Colin A., 1994, "Australia and New Zealand", en David Butler y Austin Ranney, coords., *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Hampshire, Macmillan.

HUME, David, 1998, *Political Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.

HUSSAK, Douglas N., 2005, "Legal Paternalism", en Hugh LaFollette, coord., *The Oxford Handbook of Practical Ethics*, Oxford, Oxford University Press.

IGLIC, Hajdeja, y FONT, Joan, 2007, "Social Networks", en Jan W. van Deth, José Ramón Montero y Anders Westholm, coords., *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis*, Londres y Nueva York, Routledge.

IGNATIEFF, Michael, 1999, *Isaiah Berlin. Su vida*, Madrid, Taurus.

IONESCU, Ghita, 1988, "The Relevance of Switzerland for Modern Politics", *Government and Opposition*, vol. 23, nº 1, pp. 3-12.

JACKSON, Gregory, 2010, "Actors and Institutions", en Glenn Morgan et al., coords., *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

JAY, Richard, 1984, "Democracia", en Robert Eccleshall et al., coords., *Ideologías políticas*, Madrid, Tecnos.

JEFFERSON, Thomas, 1984, *Writings*, Nueva York, Literary Classics of the United States.

JOHNSTON, Richard, BLAIS, Andre y GIDENGI, Elisabeth, 1996, *The Challenge of Direct Democracy*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

JONES, A. H. M., 1986, *Athenian Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University.

KAMRAVA, Mehran, 2008, *Understanding Comparative Politics. A Framework for Analysis*, Nueva York, Routledge.

KAUFMANN, Eric y ZIMMER, Oliver, 1998, "In Search of the Authentic Nation. Landscape and National Identity in Canada and Switzerland", *Nations and Nationalism*, vol. 4, nº 4, pp. 483-510.

KIVISTO, Peter, 2008a, "Citizenship", en William A. Darity, coord., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2ª ed., vol. 1, Detroit, Macmillan Reference USA, pp. 542-544.

— 2008b, "Public Sphere", en William A. Darity, coord., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2ª ed., vol. 6, Detroit, Macmillan Reference USA, pp. 623-625.

KLOTI, Ulrich, 2001, "Consensual Government in a Heterogeneous Polity", *West European Politics*, vol. 24, nº 2, pp. 19-34.

KOBACH, Kris W., 1993, *The Referendum. Direct Democracy in Switzerland*, Aldershot, Dartmouth.

— 1994, “Switzerland”, en David Butler y Austin Ranney, coords., *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Hampshire, Macmillan.

KÖLLIKER, Alkuin, 2007, “A Double Integration Policy Divide. Votes and Interest Group Recommendations in Switzerland”, en Zóltan Tibor Pállinger, coord., *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

KRIESI, Hanspeter, 1993, “Conclusion”, en Hanspeter Kriesi, coord., *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Zürich, Editions Seismo.

— 2001, “The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform”, *West European Politics*, vol. 24, nº 2, pp. 59-76.

— 2002, “Individual Opinión Formation in a Direct Democratic Campaign”, *British Journal of Political Science*, vol. 32, nº 1, pp. 171-191.

— 2005, *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*, Lanham, Maryland, Lexington Books.

— 2007, “The Role of the Political Elite in Swiss Direct-Democratic Votes”, en Zóltan Tibor Pállinger, coord., *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

KRIESI, Hanspeter y WISLER, Dominique, 1996, “Social Movements and Direct Democracy in Switzerland”, *European Journal of Political Research*, vol. 30, nº 1, pp. 19-46.

KRIESI, Hanspeter, y TRECHSEL, Alexander H., 2008, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

LACHAT, Romain, 2008, “Switzerland: Another Case of Transformations Driven by an Established Party”, en Hanspeter Kriesi et al., coords., *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press.

LACY, Dean, y NIOU, Emerson M. S., 2000, "A Problem with Referendums", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, n° 1, pp. 5-31.

LADNER, Andreas, 2001, "Swiss Political Parties. Between Persistence and Change", *West European Politics*, vol. 24, n° 2, pp. 123-144.

— 2010, "Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy", en John Loughlin, Frank Hendriks y Andres Lidström, coords., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

LADNER, Andreas y BRÄNDLE, Michael, 1999, "Does Democracy Matter for Political Parties? An Empirical Test in the Swiss Cantons", *Party Politics*, vol. 5, n° 3 (julio), pp. 283-302.

LAKOFF, Sanford, 1996, *Democracy. History, Theory, Practice*, Boulder y Oxford, Westview Press.

LANDMAN, Todd, 2003, *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*, Londres y Nueva York, Routledge.

LANE, Jan Erik, 2001, "Switzerland: Key Institutions and Behavioural Outcomes", *West European Politics*, vol. 24, n° 2, pp. 1-18.

LANE, Jan-Erik, y ERSSON, Svante, 1994, *Comparative Politics. An Introduction and New Approach*, Cambridge, Polity Press.

LAVENEX, Sandra, 2007, "Policies of Immigration, Asylum and Integration", en Ulrich Klöti et al., coords., *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed., Zürich, Neue Zürcher Zeitung Publishing.

LEDUC, Lawrence, 2002, "Opinion Change and Voting Behaviour in Referendums", *European Journal of Political Research*, vol. 41, pp. 711-732.

— 2004, *The Politics of Direct Democracy*, Peterborough, Ont., Broadview Press.

LEHMBRUCH, Gerhard, 2001, "Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland", en Daniel J. Elazar, coord., *Commonwealth: The Other Road to Democracy*, Lanham y Boulder, Lexington Books.

LÉVY, René, y JOYE, Dominique, 2007, "Social and Economic Structure", en Ulrich Klöti et al., coords., *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed., Zürich, Neue Zürcher Zeitung Publishing.

LIJPHART, Arend, 2012, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.

LIM, Timothy C., 2006, *Doing Comparative Politics. An Introduction to Approach and Issues*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.

LINDER, Wolf, 2007, "Direct Democracy", en Ulrich Klöti et al., coords., *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed., Zürich, Neue Zürcher Zeitung Publishing.

LINDER, Wolf y VATTER, Adrian, 2001, "Institutions and Outcomes of Swiss Federalism: The Role of the Cantons in Swiss Politics", *West European Politics*, vol. 24, nº 2, pp. 95-122.

LINDER, Wolf y LUTZ, Georg, 2002, "The Parliamentary Elections in Switzerland, October 1999", *Electoral Studies*, vol. 21, pp. 128-134.

LINDER, Wolf, y STEFFEN, Isabelle, 2007, "Political Culture", en Ulrich Klöti et al., coords., *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed., Zürich, Neue Zürcher Zeitung Publishing.

LIPPMANN, Walter, 2004, *Public Opinion*, edición electrónica.

LISTER, Frederick K., 2001, *The Later Security Confederations. The American, "New" Swiss, and German Unions*, Westport, CT, y Londres, Greenwood Press.

LLOYD, G. E. R., 1995, "Democracia, filosofía y ciencia en la antigua Grecia", en John Dunn, coord., *Democracia. Un viaje inacabado*, Barcelona, Tusquets.

LOCKE, John, 1991, *Dos ensayos sobre el gobierno civil*, Madrid, Espasa Calpe.

LUTHARDT, Wolfgang, 1991, "Direct Democracy in Western Europe: The Case of Switzerland", *Telos*, nº 90 (invierno), pp. 101-102.

LÜTHI, Ruth, 2007, "The Parliament", en Ulrich Klöti et al., coords., *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed., Zürich, Neue Zürcher Zeitung Publishing.

MACKIE, Tom, y MARSH, David, 1995, "The Comparative Method", en David Marsh y Gerry Stoker, coords., *Theory and Methods in Political Science*, Hampshire, Macmillan Press.

MADISON, James, HAMILTON, Alexander, y JAY, John, 1987, *The Federalist Papers*, Harmondsworth, Penguin Books.

MAGLEBY, David B., 1994, "Direct Legislation in the United States", en David Butler y Austin Ranney, coords., *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Hampshire, Macmillan.

MAHONEY, James, y LARKIN TERRIE, P., 2008, "Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science", en Janet M. Box-Steffensmeyer, Henry E. Brady y David Collier, coords., *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford, Oxford University Press.

MAHONEY, James, y VILLEGAS, Celso M., 2009, "Historical Enquiry and Participatory Politics", en Carles Boix y Susan C. Stokes, coords., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.

MANIN, Bernard, 1987, "On Legitimacy and Political Deliberation", *Political Theory*, vol. 15, nº 3 (agosto), pp. 338-368.

— 1998, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.

MANIN, Bernard, y URBINATI, Nadia, 2008, "La démocratie représentative est-elle réellement démocratique?", disponible en <http://www.laviedesidees.fr/La-democratie-representative-est.html?lang=fr>

MARSH, David, y STOKER, Gerry, 1995, "Conclusions", en David Marsh y Gerry Stoker, coords., *Theory and Methods in Political Science*, Hampshire, Macmillan Press.

MARSHALL, Thomas H., 1997 [1963], "Citizenship and Social Class", en Robert E. Goodin y Philip Pettit, *Contemporary Political Philosophy. An Anthology*, Oxford, Blackwell.

MARXER, Wilfried, y PÁLLINGER, Zóltan Tibor, 2007, "System Contexts and System Effects of Direct Democracy: Direct Democracy in Liechtenstein and Switzerland Compared", en Zoltán Tibor Pállinger et al., coords., *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

MEEHAN, Eugene J., 1971, *The Foundations of Political Analysis. Empirical and Normative*, Homewood, IL, The Dorsey Press.

MEIER, Christian, 2004, "The Greeks: The Politican Revolution in World History", en P. J. Rhodes, coord., *Athenian Democracy*, Edimburgo, Endinburgh University Press.

MEROLLA, Jennifer, 2008, "Participation, Political", en William A. Darity, coord., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2^a ed., vol. 6, Detroit, Macmillan Reference USA, pp. 153-155.

MILIC, Thomas, 2009, "Switzerland. Issues in National Politics", *European Journal of Political Research*, n° 48, pp. 1124-1129.

MILL, John Stuart, 1859, *Dissertations and Discussions. Political, Philosophical and Historical*, Londres, John W. Parker and Son.

— 1958, *Considerations on Representative Government*, Indianapolis, Bobbs-Merrill.

MILLET, Paul C, 2000, "Mogens Hansen and the Labelling of Athenian Democracy", en Pernille Flensted-Jensen, Thomas Heine Nielsen y Lene Rubinstein, coords., *Polis and Politics. Studies in Ancient Greek History*, Copenhagen, Museum Tusculanum Press.

MONOSON, S. Sarah, 1994, "Frank Speech, Democracy, and Philosophy: Plato's Debt to a Democratic Strategy of Civic Discourse", en J. Peter Euben, John R. Wallach y Josiah Ober, coords., *Athenian Political Thought and the Reconstruction of American Democracy*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

MONTERO, José Ramón, y TORCAL, Mariano, 2006, “Some Basic Conclusions about Political Disaffection in Contemporary Democracies”, en Mariano Torcal y José Ramón Montero, coords., *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions and Politics*, Nueva York, Routledge.

MORGAN, Glenn, et al., 2010, en Glenn Morgan et al., coords., *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

MORRIS, Ian, 1996, “The Strong Principle of Equality and the Archaic Origins of Greek Democracy”, en Josiah Ober y Charles Hedrick, coords., *Demokratia. A Conversation on Democracies Ancient and Modern*, Princeton, Princeton University Press.

MOTTIER, Véronique, 1993, “La structuration sociale de la participation aux votations fédérales”, en Hanspeter Kriesi, coord., *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Zürich, Editions Seismo.

— 1995, “Citizenship and Gender Division in the Swiss Direct Democracy: From Structures to Political Action”, *West European Politics*, vol. 18, nº 1, pp. 161-172.

MURRAY, Oswyn, 1988, “Vida y sociedad en la Grecia clásica”, en John Boardman, Jasper Griffin y Oswyn Murray, coords., *Historia Oxford del mundo clásico*, vol. 1, Madrid, Alianza.

MUSTI, Domenico, 2000, *Demokratia. Orígenes de una idea*, Madrid, Alianza.

NELSON, Eric, 2006, *The Greek Tradition in Republican Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.

— 2008, “Republican Visions”, en John S. Dryzek, Bonnie Honnig y Anne Phillips, coords., *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, Oxford University Press.

NICHOLS CLARK, Terry, 2001, “The Swiss Communal Ethic”, en Daniel J. Elazar, coord., *Commonwealth: The Other Road to Democracy*, Lanham y Boulder, Lexington Books.

NIDEGGER, Marie-Claude, 1993, "La participation en fonction des caractéristiques du scrutin et de la compétence des citoyens", en Hanspeter Kriesi, coord., *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Zürich, Editions Seismo.

OBER, Josiah, 1994, "How to Criticize Democracy in Late Fifth- and Fourth-Century Athens", en J. Peter Euben, John R. Wallach y Josiah Ober, coords., *Athenian Political Thought and the Reconstruction of American Democracy*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

— 1996, *The Athenian Revolution. Essays on Ancient Greek Democracy and Political Theory*, Princeton, Princeton University Press.

OBINGER, Herbert, et al., 2005, "Switzerland: The Marriage between Direct Democracy and Federalism", en Herbert Obinger et al., coords., *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press.

OLICK, Jeffrey, y OMELTCHENKO, Tatiana, 2008, "Political Culture", en William A. Darity, coord., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2ª ed., vol. 2, Detroit, Macmillan Reference USA, págs. 300-302.

OSTWALD, Martin, 1996, "Shares and Rights: "Citizenship" Greek Style and American Style", en Josiah Ober y Charles Hedrick, coords., *Demokratia. A Conversation on Democracies Ancient and Modern*, Princeton, Princeton University Press.

— 2000, "Oligarchy and Oligarchs in Ancient Greece", en Pernille Flensted-Jensen, Thomas Heine Nielsen y Lene Rubinstein, coords., *Polis and Politics. Studies in Ancient Greek History*, Copenhagen, Museum Tusulanum Press.

PADOVER, Saul K., coord., 1939, *Thomas Jefferson on Democracy*, Nueva York, Appleton-Century.

PAGDEN, Anthony, 2008, *Worlds at War. The 2,500 Year Struggle between East and West*, Nueva York, Random House.

PAPADOPOULOS, Yannis, 1997, *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, París, L'Harmattan.

— 1998, *Démocratie directe*, París, Economica.

— 2001, “How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making”, *West European Politics*, vol. 24, n° 2, pp. 35-58.

— 2002, “Peut-on imaginer d’organiser des referendums a l’échelle européenne et à quelles conditions?”, policy paper n° 2 (noviembre), París, Notre Europe, disponible en http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/papadopoulos.pdf

PARKINSON, John, 2001, “Deliberative Democracy and Referendums”, en Keith Dowding, James Hughes and Helen Margetts, coords., *Challenges to Democracy. Ideas, Involvement and Institutions*, Hampshire, Palgrave.

PASSY, Florence, 1993, “Compétence et décision politique”, en Hanspeter Kriesi, coord., *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Zürich, Editions Seismo.

PETERS, B. Guy, 1998, *Comparative Politics. Theory and Methods*, Hampshire, Macmillan Press.

— 2008, “Institutional Theory: Problems and Prospects”, en Jon Pierre, B. Guy Peters y Gerry Stoker, coords., *Debating Institutionalism*, Manchester y Nueva York, Manchester University Press.

PETTIT, Philip, 1989, “The Freedom of the City: A Republican Ideal”, en Alan Hamlin y Philip Pettit, coords., *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford y Nueva York, Blackwell.

PLATÓN, 1981, *El político*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

— 1988, *Las leyes*, Barcelona, Akal.

— 2002, *La república*, Madrid, Alianza.

POCOCK, J. G. A., 2008, “Theory in History: Problems of Context and Narrative”, en John S. Dryzek, Bonnie Honnig y Anne Phillips, coords., *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, Oxford University Press.

POPPER, Karl R., 2002, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.

PSEUDO-JENOFONTE, 1971, *La república de los atenienses*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

RAAFLAUB, Kurt A., 1990, "Contemporary Perceptions of Democracy in Fifth-Century Athens", en Robert Connor, coord., *Aspects of Athenian Democracy*, Copenhagen, Museum Tusculanum Press.

— 1994, "Democracy, Power, and Imperialism in Fifth-Century Athens", en J. Peter Euben, John R. Wallach y Josiah Ober, coords., *Athenian Political Thought and the Reconstruction of American Democracy*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

RAWLS, John, 1999, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, ed. revisada.

REQUEJO, Ferran, 1994, *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*, Barcelona, Ariel.

RHODES, P. J., 2000, "Who Ran Democratic Athens?", en Pernille Flensted-Jensen, Thomas Heine Nielsen y Lene Rubinstein, coords., *Polis and Politics. Studies in Ancient Greek History*, Copenhagen, Museum Tusculanum Press.

— 2004, "Political Activity in Classical Athens", en P. J. Rhodes, coord., *Athenian Democracy*, Edimburgo, Edinburgh University Press.

RHODES, R.A.W., 1995, "The Institutional Approach", en David Marsh y Gerry Stoker, coords., *Theory and Methods in Political Science*, Hampshire, Macmillan Press.

RIVERO, Ángel, 1998, "El discurso republicano", en Fernando Vallespín et al., coords., *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.

— 2000, "Ciudadanos, Estados, repúblicas y cosmópolis. Algunos temas de la teoría política contemporánea", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 3, octubre, pp. 151-158.

— 2001, "Tres espacios de la ciudadanía", *Isegoría. Revista de filosofía moral y política*, nº 24, pp. 51-76.

— 2006, “¿Del gobierno local a la gobernación municipal? La participación y la deliberación democráticas en perspectiva histórica”, en Andrew D. Seele y Leticia Santín, coords., *Democracia y ciudadanía*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.

— 2008a, “Nacionalismo y multiculturalismo: ¿Una traición a la verdadera izquierda?”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, FAES, enero/marzo, pp. 137-154.

— 2008b, “La reivindicación de la ciudadanía”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, FAES, octubre/diciembre, pp. 241-252.

— 2010, “La crisis de la socialdemocracia en Europa”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, FAES, julio/septiembre, pp. 95-114.

RIVERO, Ángel, y DEL PALACIO, Jorge, 2011, “La política de la indignación y la crisis de la socialdemocracia”, *Cuadernos de Pensamiento Político*, FAES, julio/septiembre, pp. 65-88.

ROBERTS, Jennifer, 1994, “The Creation of a Legacy: A Manufactured Crisis in Eighteenth-Century Thought”, en J. Peter Euben, John R. Wallach y Josiah Ober, coords., *Athenian Political Thought and the Reconstruction of American Democracy*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

ROHR, Jean, 1987, *La démocratie en Suisse*, París, Economica.

ROSE, Richard, 2000, “The End of Consensus in Austria and Switzerland”, *Journal of Democracy*, vol. 11, n° 2, abril, pp. 26-40.

ROTHMAYR, Christine, 2001, “Towards the Judicialisation of Swiss Politics?”, *West European Politics*, vol. 24, n° 2, pp. 77-94.

ROUKE, John T, HISKES, Richard P., y ZIRAKZADEH, Cyrus Ernesto, 1992, *Direct Democracy and International Politics. Deciding International Issues Through Referendums*, Boulder, CO, y Londres, Lynne Rienner.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, 1978, *On the Social Contract*, Nueva York, St. Martin's Press.

— 1984, *A Discourse on Inequality*, Londres, Penguin Books.

ROWE, Christopher, 1993, "Ethics in Ancient Greece", en Peter Singer, coord., *A Companion to Ethics*, Oxford, Blackwell.

RYAN, Alan, 2012a, *The Making of Modern Liberalism*, Princeton, Princeton University Press.

— 2012b, *On Politics. A History of Political Thought from Herodotus to the Present*, Londres, Allen Lane.

SABINE, George, 1990, *Historia de la teoría política*, México DF, Fondo de cultura económica.

SANDERS, Elizabeth, 2008, "Historical Institutionalism", en R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, coords., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

SANTAMARÍA, Julián, 1972, "Participación política y democracia directa", en vv.aa., *Estudios de Ciencia Política y Sociología*, Madrid, 1972.

SARDI, Massimo, y WIDMER, Eric, 1993, "L'orientation du vote", en Hanspeter Kriesi, coord., *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Zürich, Editions Seismo.

SARTORI, Giovanni, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, NJ, Chatham House Publishers.

— 1999, "En defensa de la representación política", *Claves de Razón Práctica*, abril, pp. 2-6.

SAWARD, Michael, 1994, "Democratic Theory and Indices of Democratization", en David Beetham, coord., *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Sage.

— 1998, *The Terms of Democracy*, Cambridge, Polity Press.

— 2008, "Democracy and Citizenship: Expanding Domains", en John S. Dryzek, Bonnie Honnig y Anne Phillips, coords., *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, Oxford University Press.

SAXONHOUSE, Arlene W., 1996, *Athenian Democracy. Modern Mythmakers and Ancient Theorists*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

SCARROW, Susan E., 1997, "Party Competition and Institutional Change: The Expansion of Direct Democracy in Germany", *Party Politics*, vol. 3, n° 4 (octubre), pp. 451-472.

— 1999a, "Democracy within –and without– Parties: Introduction", *Party Politics*, vol. 5, n° 3 (julio), pp. 275-282.

— 1999b, "Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits?", *Party Politics*, vol. 5, n° 3 (julio), pp. 341-362.

— 2001, "Direct Democracy and Institutional Change. A Comparative Investigation", *Comparative Political Studies*, vol. 34, pp. 651-665.

SCHILLER, Theo, 2007, "Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy: Some Observations", en Zoltán Tibor Pállinger et al., coords., *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

SCHMITT, Carl, 1985, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge, Mass., The MIT Press.

SCHMITTER, Philippe C., 2004, "The Ambiguous Virtues of Accountability", *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 4, octubre, pp. 47-60.

SCHMITTER, Philippe C. y KARL, Terry Lynn, 1991, "What Democracy is... and is not", *Journal of Democracy*, vol. 2, n° 3, verano, pp. 75-88.

SCHORDERET, Pierre-Antoine, 2008, "Do Political Parties Matter? Direct Democracy and Electoral Struggles in Switzerland in the Nineteenth Century", en Kari Palonen, Tuija Pulkkinen y José María Rosales, coords., *The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe. Concepts and Histories*, Farnham y Burlington, VT, Ashgate.

SCHUMPETER, Joseph A, 2003, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres y Nueva York, Routledge.

SCIARINI, Pascal, 2007, "The Decision-Making Process", en Ulrich Klöti et al., coords., *Handbook of Swiss Politics*, 2^a ed., Zürich, Neue Zürcher Zeitung Publishing.

SCIARINI, Pascal y MARQUIS, Lionel, 2000, "Opinion publique et politique extérieure: Le cas des votations populaires en Suisse", *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, vol. 21, n° 2, pp. 149-171.

SEALEY, Raphael, 1987, *The Athenian Republic. Democracy or the Rule of Law?*, University Park y Londres, Pennsylvania State University Press.

SEN, Amartya, 2006, *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press.

SETÄLÄ, Maija, 1999, *Referendums and Democratic Government: Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Hampshire, Macmillan.

— 2006, "On the Problems of Responsibility and Accountability in Referendums", *European Journal of Political Research*, n° 45, pp. 699-721.

SILVESTRINI, Gabriella, 2008, "Neither Ancient nor Modern: Rousseau's Theory of Democracy", en Kari Palonen, Tuija Pulkkinen y José María Rosales, coords., *The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe. Concepts and Histories*, Farnham y Burlington, VT, Ashgate.

SINCLAIR, Robert K., 1988, *Democracy and Participation in Athens*, Cambridge, Cambridge University Press.

SKINNER, Quentin, 1998, *Liberty before Liberalism*, Cambridge, Cambridge University Press.

— 2002, *Visions of Politics. Vol I: Regarding Method*, Cambridge, Cambridge University Press.

SMITH, Graham, 2009, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.

STARR, Chester G., 1990, *The Birth of Athenian Democracy. The Assembly in the Fifth Century B. C.*, Oxford, Oxford University Press.

STAUFFER, Thomas; TÖPPERWIEN, Nicole, y THALMANN-TORRES, Urs, 2005, "Switzerland (Swiss Confederation)", en Ann L. Griffiths y Karl Neremberg, coords., *Handbook of Federal Countries*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

STAVELEY, E. S., 1982, *Greek and Roman Voting and Elections*, Londres, Thames and Hudson.

STEINBERG, Johnathan, 1980, *Why Switzerland?* Cambridge, Cambridge University Press.

STEINMO, Sven, 2008, "Historical Institutionalism?", en Donatella Della Porta y Michael Keating, coords., *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.

— 2010, *The Evolution of Modern States. Sweden, Japan, and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.

STOKER, Gerry, 1995, "Introduction", en David Marsh y Gerry Stoker, coords., *Theory and Methods in Political Science*, Hampshire, Macmillan Press.

STREECK, Wolfgang, 2010, "Institutions in History - Bringing Capitalism back in", en Glenn Morgan et al., coords., *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

STRØM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang C., y BERGMAN, Torbjörn, 2003, "Parliamentary Democracy. Promise and Problems", en Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller y Torbjörn, coords., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

SULLIVAN, James William, 2007 [1892], *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*, edición electrónica.

TAN, Kok-Chor, 2008, "Liberal Equality: What, Where, and Why", en Cheryl J. Mysak, coord., *The Oxford Handbook of American Philosophy*, Oxford, Oxford University Press.

TEORELL, Jan, TORCAL, Mariano, y MONTERO, José Ramón, 2007, "Political Participation. Mapping the Terrain", en Jan W. van Deth, José Ramón Montero y Anders Westholm, coords., *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis*, Londres y Nueva York, Routledge.

TERCHEK, Ronald J., y CONTE, Thomas C., comps., 2001, *Theories of Democracy. A Reader*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield.

THE ECONOMIST, 2004a, *A Survey of Switzerland*, 14 de febrero, pp. 1-18.

— 2004b, "The Norwegian Option", 9 de octubre, p. 34.

THOMASSEN, Jacques, 2007, "Democratic Values", en Rusell J. Dalton y Hans Dieter Klingemann, coords., *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press.

TIRUNEH, Gizachew, 2008, "Democracy", en William A. Darity, coord., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2ª ed., Vol. 2, Detroit, Macmillan Reference USA, págs. 272-276.

TOCQUEVILLE, Alexis de, 2004, *Democracy in America*, Nueva York, Library Classics of the United States, Inc.

— 2009 [1835-1840], *De la démocratie en Amérique*, vol. 4, edición original francesa, versión electrónica.

TORGLER, Benno, 2005, "Tax Morale and Direct democracy", *European Journal of Political Economy*, vol. 21, pp. 525-531.

TRECHSEL, Alexander H., 2007, "Popular Votes", en Ulrich Klöti et al., coords., *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed., Zürich, Neue Zürcher Zeitung Publishing.

TSCHAENI, Hanspeter, 2001, "Constitutional Change in Swiss Cantons: An Assessment of a Recent Phenomenon", en Daniel J. Elazar, coord., *Commonwealth: The Other Road to Democracy*, Lanham y Boulder, Lexington Books.

TUCIDIDES, 1988, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Madrid, Cátedra.

URBINATI, Nadia, 2002, *Mill on Democracy. From the Athenian Polis to Representative Government*, Chicago, University of Chicago Press.

VALLESPÍN, Fernando, 1996, *Nuevas teorías del contrato social: Rawls, Nozick y Buchanan*, Madrid, Alianza.

VALLESPÍN, Fernando, y BELTRÁN, Elena, 2012, coords., *Deliberación pública y democracias contemporáneas*, Madrid, Síntesis.

VAN DETH, Jan W., 2007, “Norms of Citizenship”, en Russell J. Dalton y Hans Dieter Klingemann, coords., *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press.

VATTER, Adrian, 2007, “The Cantons”, en Ulrich Klöti et al., coords., *Handbook of Swiss Politics*, 2ª ed., Zürich, Neue Zürcher Zeitung Publishing.

VIROLI, Maurizio, 1995, *For Love of Country. An Essay on Patriotism and Nationalism*, Oxford, Clarendon Press.

VON BEYME, Klaus, 2008, “Political Institutions - Old and New”, en R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, coords., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

WALLACE, Robert W., 1996, “Law, Freedom, and the Concept of Citizen’s rights in Democratic Athens”, en Josiah Ober y Charles Hedrick, coords., *Demokratia. A Conversation on Democracies Ancient and Modern*, Princeton, Princeton University Press.

WÄLTI, Sonja, 1993, “La connaissance de l’enjeu”, en Hanspeter Kriesi, coord., *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Zürich, Editions Seismo.

WEALE, Albert, 1989, “The Limits of Democracy”, en Alan Hamlin y Philip Pettit, coords., *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, Oxford y Nueva York, Blackwell.

— 2007, *Democracy*, Hampshire, Palgrave.

WIARDA, Howard J., 2007, *Comparative Politics. Approaches and Issues*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield.

WOLIN, Sheldon S., 1994, "Norm and Form: The Constitutionalizing of Democracy", en J. Peter Euben, John R. Wallach y Josiah Ober, coords., *Athenian Political Thought and the Reconstruction of American Democracy*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

— 1996, "Transgression, Equality and Voice", en Josiah Ober y Charles Hedrick, coords., *Demokratia. A Conversation on Democracies Ancient and Modern*, Princeton, Princeton University Press.

WOOD, Ellen Meiksins, 1989, *Peasant, Citizen and Slave. The Foundations of Athenian Democracy*, Londres, Verso.

WOOD, Gordon S., 1995, "La democracia y la revolución norteamericana", en John Dunn, coord., *Democracia. Un viaje inacabado*, Barcelona, Tusquets.

ZAKARIA, Fareed, 2003, *The Future of Freedom. Iliberal Democracies at Home and Abroad*, Nueva York, WW & Norton.