

Democràcies i eines de participació ciutadana

Donades les actuals circumstàncies de proliferació de referèndums amb resultats inesperats i perturbadors tant a la Unió Europea - els casos del Brexit i el referèndum per la reforma de la constitució a Itàlia – com fora d'ella - el referèndum sobre l'acord de pau a Colòmbia - ens sembla el moment oportú per reflexionar sobre aquesta eina democràtica així com i la resta de mecanismes de participació ciutadana que podem trobar en democràcia. Parlar de democràcia genèricament és quedar-se curt, donat que existeixen diverses tipologies de democràcia que es diferencien entre si depenen de l'eix central que s'esculli com a vector principal per a fer aquesta divisió. Per exemple, si decidim discernir els diferents models democràtics en relació a la distribució territorial de poder, trobarem democràcies centralitzades, democràcies federals o democràcies autonòmiques. Si el que ens interessa és diferenciar-los segons el nivell de participació ciutadana amb relació als mecanismes posats a l'abast dels ciutadans per expressar la seva opinió així com la configuració del govern, trobem llavors: la democràcia directa assembleària, la democràcia directa representativa o democràcia participativa, la democràcia indirecta representativa i la democràcia deliberativa. És aquest darrer aspecte el que utilitzarem aquí per definir els diferents models democràtics pel que fa la composició de l'executiva, les eines d'implicació ciutadana en l'elecció d'aquesta executiva, i a l'assiduitat amb la qual aquestes o altres eines de participació d'opinió ciutadanes són posades a l'abast de la ciutadania. També proporcionarem exemples de països en casos senyalats.

En primer lloc, trobem *la democràcia directa assembleària*, que s'origina a l'Antiga Grècia, concretament a la ciutat-estat d'Atenes, entre el 594.AC amb Solón i el 462.AC amb Clíscines i Efiltes. Considerem que és al voltant d'aquest moment històric quan neix l'ideal de "sistema democràtic" tal com l'entenem avui dia. Totes les institucions polítiques de la ciutat-estat d'Atenes eren ocupades per ciutadans. El poder executiu estava constituït pels tribunals i per l'Assemblea, dins de la qual es trobava el consell dels cinc-cents. Aquest consell estava compost per les deu tribus que constituïen aquesta ciutat-estat, les quals, a la vegada, estaven representades per 50 ciutadans cada una. Cada tribu presidia el consell cada mes de l'any. Els tribunals també eren compostos per ciutadans i la seva elecció era aleatòria. L'Assemblea i els tribunals governaven i legislaven sobre totes les qüestions de *la poli* (guerres, processos de pau, pressupostos, tributacions, ostracisme, condemnes) i es reunien unes 40 vegades a l'any. Es convocaven diferents assemblees per tractar els diferents assumptes que afectaven *la poli*. Cada tribu que presidia el consell tenia un límit d'assumptes sobre els quals podia decidir, per així evitar que una tribu legislés més que una altra quan li toqués presidir.

Els ciutadans atenesos eren tots aquells nascuts de pare atenès i mare filla de pare atenès amb 20 anys. A 20 anys, l'home era inscrit a la "demo" de la seva tribu (equivalen al padró municipal avui) i, si els altres ciutadans d'aquesta tribu ho acceptaven, es convertia en ciutadà. Per tant, l'acceptació social era més important que la sang o l'edat. Totes les institucions polítiques de la ciutat-estat d'Atenes eren ocupades per ciutadans. Tots els ciutadans podien participar en les propostes i presa de decisions de l'assemblea - votant o donant la seva opinió - o enriquir el debat.

Qualsevol decisió que afectés la polis era debatuda i decidida en l'assemblea per l'executiva i la ciutadania. A més d'aquesta participació política i militar, els ciutadans portaven una intensa vida en comú. Una gran activitat cultural compartida, que va crear un ciutadà amb una consciència cívica plena: el ciutadà feliç era la fi última de la cuideu-estat d'Atenes. El seu model democràtic va conquerir un model de ciutadania sense precedents: l'atenès era lliurat en cos i ment a la polis, sentint-se part no solament de la comunitat sinó del govern de la ciutat.

No obstant l'envergadura dels seus assoliments, el model democràtic d'Atenes ha acumulat crítiques molt importants; primer de tot, cal recordar que durant quasi tota la durada de la ciutat-estat d'Atenes només una minoria era considerada ciutadana i per tant gran part de la població de la ciutat no tenien partida en res relatiu a *la poli*, vivint submisos en un rang inferior. A l'exclusió no democràtica de l'obtenció de la ciutadania, que avui dia considerariem discriminatòria i racista, se li afegeix el seu sistema de vot a mà alçada, no secret i de majoria, que deixa desprotegides a les minories en un sistema on la decisió amb més vots guanya. Amb tot, la crítica més categòrica d'aquest model assembleari va dirigida a la seva limitació per una practica generalitzada, ja que només es aplicable en comunitats petites i no està capacitat per seguir el "*fast pace*" de vasts conglomerats nacionals, els quals necessàriament deleguen més el poder de decisió. Així mateix, si bé és un model que incentivava la participació, el sentiment de pertinença i la responsabilitat, avui no el considerarien democràtic, donada la seva estricta interpretació identitària. Per tots aquest motius és un model obsolet avui.

La democràcia participativa és la versió moderna de la democràcia directe; un model híbrid entre la democràcia directe i la democràcia representativa, que s'ha emprat, per exemple, a Suïssa o a l'estat de Califòrnia. Ofereix més mecanismes de participació ciutadana en l'elaboració de les polítiques públiques o en els rendiments de comptes dels dirigents, entre altres avantatges. Ofereix, en definitiva, un ampli apoderament ciutadà controlat. La democràcia participativa es condueix mitjançant un sistema de representació de partits combinat amb un sistema de decisió directa d'alt volum via referèndums. En aquest cas, l'executiva és escollida pels ciutadans perquè incentiva la participació ciutadana amb molta més freqüència que la democràcia representativa amb el seu principal mecanismes de consulta que és el referèndum. Cal ressaltar que el referèndum es considera una eina a la disposició de la ciutadania i per tant un mecanisme de democràcia directe quan aquest s'impulsa des de la ciutadania, donat que també es pot classificar com una eina que incentiva la participació ciutadana però de caire de consulta i polític quan aquest s'impulsa des de la classe política. Un altre mecanisme de democràcia directa present en aquest model de govern és l'iniciativa legislativa popular o iniciativa ciutadana. Aquesta eina permet a la ciutadania reunir un nombre mínim de firmes per poder presentar una proposta a la institució política corresponent. El número de signatures requerides dependrà de què es vol proposar i en quin nivell de govern. Aquest està obligat a reaccionar enfront d'aquesta actuació ciutadana. L'últim mecanisme de democràcia directa és el dret de petició que correspon al dret a presentar una queixa o buscar l'ajuda d'un govern sense por a càstigs o represàlies.

Un exemple d'aquest sistema participatiu el trobem a Suïssa, on el nombre de referèndums impulsats per ciutadans són freqüents mecanismes de decisió política en l'àmbit nacional, cantonal i comunal. L'executiu suís està compost per una àmplia coalició de partits i normalment 4 o 5 dels partits principals estan representats en el govern que consta de 7 membres. Si aquests partits no es posen d'acord, cosa molt freqüent, llavors és l'electoral qui decideix i el govern haurà d'executar el que s'ha decidit en referèndum. Els referèndums s'efectuen sobre canvis menors a les constitucions federals o cantonals, lleis noves o modificades, pressupostos, etc. A Suïssa en el cas de canvis constitucionals, la iniciativa legislativa popular sempre desemboca en un referèndum, és obligatori per llei.

Aproximadament el 2.5% de l'electorat, uns 100.000 ciutadans, poden exigir un canvi de la constitució mitjançant la signatura d'un formulari. El parlament federal està obligat a discutir la iniciativa; pot decidir recomanar o rebutjar la iniciativa o pot proposar una alternativa. Independentment del que aquest decideixi fer, els ciutadans decidiran finalment en un referèndum si accepten la iniciativa, la proposta alternativa o es queden sense canvis. En el cas de canvis de lleis, la iniciativa ciutadana pot no acabar en referèndum, aquests són facultatius en aquest nivell i es podran portar a terme només si 50.000 ciutadans de l'electorat ho demanen, és a dir, aproximadament l'1% - 2% de la població. Però si algú és capaç de trobar a 50.000 ciutadans que signen un formulari exigint un referèndum en un termini de 3 mesos, aquest ha de celebrar-se. Les lleis només necessiten una majoria de l'electorat nacional per ser aprovades en referèndum, no una majoria de cantons. Els referèndums sobre pressupostos no són possibles a escala federal, però són corrents en l'àmbit comunal. El nombre de ciutadans que poden exigir un referèndum cantonal o comunal depèn de la magnitud de l'electorat corresponent; com a regla general, al voltant de l'1% és habitual. Tenim dos casos força recents que involucraven canvis de llei mitjançant referèndum. En el primer cas (juny 2013), l'electorat suís va rebutjar una iniciativa a favor de l'elecció ciutadana directa dels 7 membres de l'Executiu Federal. (Aquest executiu és elegit pel Parlament). L'electorat va refusar la iniciativa que proposava que el Consell Federal es triés per sufragi directe en lloc de fer-ho a través del Parlament, com era la norma fins llavors. En el segon cas (gener 2016), l'electorat va rebutjar també en referèndum la proposta d'esmena de llei presentada pel Partit Popular suís que contemplava l'expulsió automàtica i sense dret d'apel·lació dels estrangers per delictes menors, per exemple una infracció de tràfic.

El sistema de democràcia directa suís no és únic en l'ús de la via referèndum de decisió política, però sí en l'ús freqüent que fa d'aquesta via, que la mateixa Constitució Suïssa encoratja. Els defensors d'aquest model participatiu argumenten que és el menys imperfecte de tots els models democràtics, ja que elimina la bretxa entre la classe política i el ciutadà. Si el resultat acaba decebent, no es pot culpar amb tanta facilitat a la classe política, doncs la responsabilitat de la direcció de la vida pública recau molt més en la societat civil. Els crítics de la democràcia directa senyalen el perill de delegar tant de poder al poble donat que aquest no sempre sent la responsabilitat cívica que hauria de tenir. Al contrari, pot utilitzar el seu vot per esplaïar la seva passió, els seus sentiments més inconfessables, la seva ignorància o el seu sentiment de desempament, i tots aquests factors poden ser instrumentalitzats pel populisme imperant del moment. Els votants poden aprovar lleis de tota mena emparats en l'anonimat del vot. És un sistema que, tot i que en menys mesura que el seu antecessor, a priori deixa desprotegides les minories. Per exemple, el 2013 Suïssa aprovà en referèndum endurir la llei d'asil, el que va originar una forta crítica del partit dels Verds i de les organitzacions de suport als refugiats.

El sistema de *democràcia representativa o indirecta* és el sistema emprat per totes les democràcies actuals, en el qual els ciutadans donen la seva veu i la seva confiança per portar a terme els processos governamentals mitjançant el vot a uns representants electes entre les diferents opcions polítiques que opten per participar en l'ordre democràtic. Tant el sistema parlamentari com del sistema presidencial de govern incorporen aquest sistema de participació democràtica indirecte. Aquest sistema polític de representació també empara eines de democràcia directa com el dret de petició, la iniciativa ciutadana popular i el referèndum.

L'única variant significativa d'aquest sistema de democràcia indirecta és la que contempla la representació mitjançant el col·legi electoral. Aquest sistema representatiu mitjançant intermediaris és una pràctica exclusivament del sistema de representació dels Estats Units. La funció del col·legi electoral, com a eina de representació democràtica, és equilibrar el

poder de vot entre els estats perquè cap regió del país pugui guanyar un control excessiu. Cal recordar, però, que la seva instauració a la constitució dels Estats Units pels pares fundadors era una previsió dirigida a impedir que arribés al poder qui no està capacitada per dirigir la nació. Per aquesta raó, un nombre reduït de persones, seleccionades pels seus conciutadans entre la massa general, tindrien més probabilitats de posseir la informació i el discerniment necessaris per fer l'elecció adequada. Els crítics del col·legi electoral el consideren un anacronisme; un mètode no democràtic que hauria de ser superat pel sistema de vot popular, on el candidat que rep més vots populars és el guanyador. Els seus defensors argumenten que (1) és més fàcil controlar els resultats en cas de disputa, (2) equilibra la balança entre els estats, (3) evita el problema de les eleccions en les quals cap candidat rep la majoria dels vots emesos.

Els defensors de la democràcia indirecta representativa argumenten que la representació és un model pal·liatiu dels defectes de la democràcia directa. Els ciutadans exerceixen el poder polític indirectament a través dels representants que han elegit mitjançant els seus vots. Aquests representants són, en principi, els que tenen més capacitats, objectivitat i sentit del deure per prendre les millors decisions per tothom (incloent-hi les minories). Per contra, els detractors d'aquest model argumenten, d'una banda, que no s'elimina el perill que aquests representants no siguin ni els més capacitats ni els més honestos per portar a terme la seva tasca, i de l'altra, que ofereix pocs mecanismes eficaços, vinculants i assidus d'intervenció de la ciutadania a la vida pública.

Existeix, doncs, la democràcia menys imperfecta? De moment, sembla que només es practica mitjançant proves pilot i en petites comunitats i s'anomena democràcia deliberativa.

La democràcia deliberativa és un refinat model de democràcia participativa que preconitza la presa de decisions basada en discussions reflexives i contrastades per part dels ciutadans. Segons els seus teòrics, en restablir la deliberació com un valor fonamental de la democràcia, es podria superar el risc d'apoderar la massa "ignorant". L'ideal de democràcia deliberativa prové de l'essència de la democràcia de l'antiga Grècia, però estesa a un nombre molt més gran de ciutadans. Queda clar que perquè sigui factible introduir la deliberació en les societats d'avui, cal trobar un punt mitjà entre els dos models dels quals tenim experiència: la democràcia representativa i la democràcia participativa. Així, els teòrics del model de la democràcia deliberativa no proposen un model il·lusori, sinó una eina que s'incorporaria a les democràcies representatives i participatives i que apropiaria ambdós models a l'ideal de democràcia deliberativa. El govern continuaria sent un govern representatiu, però no tan sols es facilitarien a la ciutadania mecanismes perquè aquesta pogués expressar la seva opinió, sinó que a més s'afegiria un mecanisme extra: l'enquesta deliberativa, que proporcionaria un reflex més verídic de l'opinió informada i variada de la societat civil en comparació amb els resultats que poden proporcionar les enquestes que s'utilitzen actualment.

El funcionament de l'enquesta deliberativa és el següent: se selecciona una mostra aleatòria de la ciutadania a través d'un primer qüestionari. Abans que se'ls subministri el qüestionari, els participants reben informació concreta sobre els diferents punts de vista del tema a debatre (per exemple, punts de vista a favor i en contra d'ampliar la zona dels vianants en una part de la ciutat de gran transit comercial). Llavors, es crea un esdeveniment on els participants acudeixen, són dividits en petits grups liderats per un moderador i debaten entre si amb la informació prèvia rebuda sobre el tema en qüestió. Mentre debaten, experts i polítics hi són presents per si els participants tenen dubtes, crítiques o propostes a fer-los, així formant part també d'aquesta àgora del debat i el pensament. Finalitzada aquesta sessió, els participants contesten el qüestionari.

Omplir una enquesta deliberativa requereix passos previs més nombrosos i molt més focalitzats en la temàtica a tractar que contestar una enquesta qualsevol. Amb aquests passos previs, s'intenta pal·liar actituds observades en el ciutadà mitjà quan aquest contesta enquestes convencionals: la primera s'anomena "ignorància racional" o el pensament individual que té cada ciutadà sobre l'impacte de la seva opinió en la gestió del govern. S'han fet estudis que demostren que el ciutadà tendeix a creure que la seva veu no té cap tipus d'impacte en la pràctica política a la qual està sotmès. Involucrant al ciutadà en la problemàtica i estimulant un debat que li permeti poder conversar amb aquells que opinen de forma diferent, o bé inclús ser convençut, eliminària, en principi, aquesta percepció i reactivaria el concepte de ciutadà actiu. L'altre problema detectat en la participació ciutadana més convencional és la manca d'opinió. És evident que ningú pot saber-ho tot sobre totes les temàtiques que concerneixen una societat, però, així i tot, per por a sentir-se exclòs o senyalat per ignorant el ciutadà dóna una opinió qualsevol, la qual cosa dóna lloc al fenomen de "l'opinió fantasma" de les enquestes. Finalment, aquestes sessions eviten que els ciutadans només comentin o s'informin d'una qüestió a través de persones o mitjans que, ja des de l'inici, tenen la seva mateixa opinió. Amb la implementació d'aquest mecanisme a escala local, regional o nacional, s'aconseguiria adoptar un procediment col·lectiu de presa de decisions polítiques que inclouria la participació activa de tots aquells potencialment afectats per les decisions preses pel govern en qüestió i que estaria basat en l'argumentació i la discussió pública de les propostes.

Cal recalcar que aquest mecanisme, tot i haver estat utilitzat ja en diverses ocasions a Califòrnia, Austràlia, la Xina i en una altra cinquantena de països, encara està en fase pilot i no s'ha instaurat enlloc com un nou mecanisme ordinari de participació. Ara per ara, no es pot determinar (1) si la incorporació d'aquesta enquesta tan particular seria factible i no resultaria en el procés lent i aparatós del qual justament vol defugir, (2) si donaria resultats tan representatius com asseguren els seus promotors. Sembla que és cada vegada més corrent a Califòrnia, a certes províncies australianes i a països amb estats-fallits del continent africà. Tot i així, aquest mitjà, com qualsevol altre que es proposi apropar l'ideal de democràcia deliberativa al model democràtic indirecte o representatiu, és més que benvingut.

Veiem com, contínuament, la introducció dels diferents models democràtics sembla voler pal·liar les perversions que aquests mateixos han generat quan la classe política no escolta, les institucions no salvaguarden adequadament els drets dels ciutadans i la societat, per diferents motius, no s'informa o no raona. Aquests dèficits democràtics perpetuen la dicotomia entre interessos propis i bé comú, que, al seu torn, contribueix a fer que la societat cerqui formes per reduir-la.

Barcelona Març de 2017.

Autora: **Clara Martínez Ginès**, Politòloga i experta en comunicació política, Fundació Catalunya Europa.

Supervisor: **Max Vives-Fierro i Planas**, Coordinador de l'Observatori de Qualitat Democràtica (OQD), Fundació Catalunya Europa.

Fonts

- "Deliberative Polling: How it Works". A Deliberative Poll for CA's Future: Summer 2011. NEXCA. [consultat 22 gener 2017] Disponible a: <http://www.nextca.org/pages/deliberative-polling-how-it-works>
- "Suïssa colla la llei d'asil i refusa la tria directa del govern". *El Punt Avui*, 10, Juny, 2013. [consultat 20 gener 2017]. Disponible a: <http://www.elpuntavui.cat/ma/article/3-politica/17-politica/653437-suïssa-colla-la-llei-dasil-i-refusa-la-tria-directa-del-govern.html>
- Beneítez, B. (2005). "La ciudadanía de la democracia ateniense". *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, 5 (37-58) [consultat 23 gener 2017] Disponible a: <http://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/view/8886>
- Fishkin, J. S. (1993). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Yale University Press.
- Fishkin, J. S. and Luskin, R. C. (2005). Experimenting worth a Democratic ideal: Deliberative Poling and Public Opinion. *Acta Política*, 40 (284-298)
- Hamilton, A. "Alexander Hamilton explains the Electoral College: A way of opposing "cabal, intrigue, and corruption." *Salon*, December, 11, 2016. [consultat 26 gener 2017]. Disponible a: <http://www.salon.com/2016/12/11/alexander-hamilton-explains-the-electoral-college-a-way-of-opposing-cabal-intrigue-and-corruption/>
- Islas, P., Pauchard, O. Künzi, R. "'No' a la elección directa del gobierno". SWI. 9 Junio 2013. [consultat 26 gener 2017] http://www.swissinfo.ch/spa/votaci%C3%B3n-federal_-no--a-la-elecci%C3%B3n-directa-del-gobierno/36099660
- Posner, R. A. "Five reasons to keep our despised method of choosing the president." *Slate*, November, 12. [consultat 20 gener 2017]. Disponible a: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/view_from_chicago/2012/11/defending_the_electoral_college.html?wpsrc=sh_all_mob_em_ru
- Requejo, F. (2008). *Las democràcies*. Ariel
- What is deliberative democracy? Center for Deliberative Democracy and Global Government. Australian National University. 4 November 2013. [consultat 24 gener 2017]. Disponible a: <https://www.youtube.com/watch?v=eNPv7yjOvdc&t=>