

# El poder local

El papel de la democracia directa  
y del federalismo en el poder local



Bruno S. Frey

Alois Stutzer

**ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES  
ESPAÑA**

**DOCUMENTO DE TRABAJO**





EL PAPEL DE LA DEMOCRACIA DIRECTA  
Y DEL FEDERALISMO EN EL PODER LOCAL



# El poder local

## El papel de la democracia directa y del federalismo en el poder local



Bruno S. Frey

Alois Stutzer

ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES  
ESPAÑA

DOCUMENTO DE TRABAJO

## Abstract

La apatía hacia la actividad política debilita su competitividad y puede poner en peligro la aceptación y legitimidad de la democracia como sistema político. Los problemas de gobierno y representación local son responsables de la carencia de poder y alienación política de parte de los ciudadanos. Los ciudadanos disfrutan de poder local en tanto en cuanto son capaces de influenciar el proceso político de forma que sus últimas consecuencias se aproximen a sus preferencias y si tienen la percepción de que su participación resulta eficaz en el ámbito político. Se insiste aquí en el papel de las instituciones de gobierno local como responsables del incremento del poder local de los ciudadanos. La gobernabilidad democrática local depende en gran parte de la relación entre los ciudadanos y las instituciones de gobierno local, los representantes políticos y los funcionarios. Esta relación viene determinada principalmente por el tipo de estructura federal del gobierno de una nación y por el alcance y profundidad de las posibilidades de participación de los ciudadanos en el proceso político.

*Palabras clave:* collective decision-making, constitutional design, constitutional economics, direct democracy, fiscal federalism, local governance, local power, participation (*proceso decisorio colectivo, diseño constitucional, economía constitucional, democracia directa, federalismo fiscal, gobierno local, poder local, participación*).

*Clasificación JEL:* D70, D71, D72, H10, H77.

EL PODER LOCAL. EL PAPEL DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y DEL FEDERALISMO EN EL PODER LOCAL

EDITA:

© Academia Europea de Ciencias y Artes

ISBN: 84-609-7673-4

DEPÓSITO LEGAL: M-23.199-2006

IMPRIME: Sociedad Anónima de Fotocomposición  
Talisio, 9. 28027 Madrid

# Índice

PRESENTACIÓN GENERAL	9
PRESENTACIÓN ESPECÍFICA	11
<b>I. El Poder Local y las Preferencias de los Ciudadanos</b>	
1. INTRODUCCIÓN	15
2. LAS CARENCIAS DE PODER LOCAL DE LOS CIUDADANOS	17
<b>II. Condiciones Institucionales Previas para el Poder Local</b>	
3. UN NUEVO FEDERALISMO DEMOCRÁTICO EN LOS PROBLEMAS LOCALES	23
3.1. <i>Análisis Comparativo del Federalismo</i>	23
3.2. <i>Las FOCJ: (JCFS) <sup>1</sup>: Más Allá del Federalismo Tradicional</i>	28
3.3. <i>Las FOCJ: (JCFS) en el Futuro y en el Pasado</i>	34
4. DERECHOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DIRECTA	39
4.1. <i>La Democracia Directa frente al Cártel de los Políticos</i>	40
4.2. <i>Los Referendums como Proceso</i>	44
4.3. <i>Evidencia Empírica en relación con las Consecuencias de la Democracia Directa</i>	46
4.4. <i>Argumentos en contra y a favor de los Referendums</i>	52
5. INTERACCIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES FEDERALES Y DEMOCRÁTICAS	59
<b>III. Alternativas de Reforma Institucional</b>	
6. LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL	63
6.1. <i>La Puesta en marcha de las FOCJ (JCFS)</i>	63
6.2. <i>Una Condición Previa para la Democracia Directa en la Sociedad</i>	65
6.3. <i>Introducción Progresiva de la Democracia Directa</i>	66
7. COMENTARIOS FINALES	69
BIBLIOGRAFÍA	71

<sup>1</sup> Functional Overlapping Competing Jurisdictions (Jurisdicciones Competitivas Funcionales Superpuestas).





## Presentación general

Con el traspaso de las competencias en materia sanitaria, se puede decir que se ha dado por concluida, en la práctica, la primera fase del proceso de construcción del Estado Autonómico en nuestro país. Más allá de las reformas estatutarias que se puedan producir, y sin duda se producirán próximamente, lo cierto es que a día de hoy las competencias presupuestariamente más significativas, vinculadas al desarrollo del Estado de Bienestar, han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, de modo que el peso político y administrativo de este nivel de gobierno ha alcanzado cotas poco previsibles, cuando en 1978 aprobamos nuestra Constitución.

Sin embargo, aunque el protagonismo de la descentralización en España se lo han llevado casi en exclusiva los gobiernos autonómicos, la realidad es que, por debajo, ciudades y pueblos han experimentado avances incontestables y las instituciones locales aparecen a menudo como las mejor valoradas por los ciudadanos en las encuestas de opinión. De hecho, la recuperación de la democracia local hace ahora veinticinco años, vino acompañada de una explosión reivindicativa por la cual los ciudadanos demandaban más y mejores servicios públicos, en ámbitos esenciales para nuestro bienestar, como el abastecimiento de aguas, la recogida de basuras, el transporte urbano, el planeamiento urbanístico o ciertos servicios sociales y culturales. Tales demandas difícilmente podían ser satisfechas por aquel entonces con celeridad, dado que los ayuntamientos democráticos renacían en unas difíciles condiciones financieras, abrumados por unas expectativas excesivas y con unas estructuras precarias tanto en lo referente a las bases legales de actuación, como en materia de personal cualificado para hacer frente a estas nuevas necesidades.

Con todo, es un hecho innegable que nuestras localidades han mejorado exponencialmente, independientemente del color político de quienes las gobernaron a lo largo de estos años. Es por ello por lo que, desde los avances en la construcción del Estado Autonómico, se hace necesario profundizar en lo que se ha dado en llamar «segunda descentralización», al objeto de hacer efectivo el conocido *principio de subsidiariedad*, consagrado en la *Carta Europea de la Autonomía Local*, firmada en Estrasburgo el día 15 de octubre de 1985 por el Plenipotenciario de España, y, en última instancia, seguir mejorando la calidad de vida de los ciudadanos mediante el acceso a servicios públicos de calidad prestados por los gobiernos en condiciones cada vez más eficientes. El principio de subsidiariedad viene a pedir que lo que pueda hacer un gobierno próximo, no lo haga uno lejano, y está, sin duda, detrás del hecho de que actualmente los gobiernos locales intervengan en multitud de ámbitos de la vida económica y social, muchas veces sin título competencial atribuido en la normativa vigente, pero siempre haciendo frente a las demandas de los ciudadanos desde la proximidad.

De la relevancia política del mundo local y de cómo sus problemas aparecen en la agenda inmediata de los poderes públicos da idea la reciente elaboración, a instancia del Ministerio de Administraciones Públicas, de un denominado *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España*. Sin embargo, este importante proceso en un contexto cada vez más globalizado requiere además examinar experiencias recientes de algunos países de la Unión Europea a la que pertenecemos de pleno derecho, cuyas circunstancias concretas, no por di-

ferentes dejan de resultar relevantes cara a una reforma institucional de la magnitud de la que se avecina.

Hoy, en los umbrales del siglo XXI y ante la perspectiva de un proceso de reforma institucional tendente a incrementar el peso del «poder local» en nuestro país, resulta imprescindible volver una vez más la vista a Europa a efectos de aprovechar las experiencias de reforma que en materias de ordenación del territorio, organización y financiación de los servicios públicos, desarrollo de la participación ciudadana, representatividad institucional, entre otras, han tenido lugar en el espacio europeo.

Sobre estas bases, desde la *Academia Europea de Ciencias y Artes* se ha impulsado el desarrollo de un amplio proyecto de investigación de carácter notablemente interdisciplinar mediante el que se trataba de incorporar la reflexión de cualificados profesionales de distintas formaciones sobre el *futuro del poder local en España* a partir del planteamiento de una serie de problemas esenciales en materias tales como la ordenación del territorio, la organización y financiación de los servicios públicos, la participación ciudadana o la representatividad institucional, que inevitablemente será preciso afrontar más pronto que tarde y de las respuestas dadas desde nuestro entorno más inmediato.

El plan de trabajo de este proyecto ha comportado la realización de cuatro investigaciones de carácter interdisciplinar sobre el futuro de el poder local, que llevan por título: *Gobernación Local. Nuevas formas de unidad y de su gobierno*, *Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales*, *El papel de la democracia y el federalismo en el poder local* y *La dialéctica política de la organización del Poder Local en perspectiva jurídica*.

Esta serie de documentos de trabajo recoge el contenido de cada uno de los cuatro estudios citados. Ahora se pone a disposición del lector «*El papel de la democracia y el federalismo en el poder local*», esperando contribuir con ello a enriquecer un debate que no ha hecho más que empezar y que deberá implicar al conjunto de la sociedad.

## Presentación específica

El distanciamiento de la política debilita la competencia política y puede socavar la aceptación y legitimidad de la democracia como sistema político. Los problemas de gobernanza y representación a nivel local son en parte responsables de la falta de poder y alienación política de los ciudadanos. Los ciudadanos disponen de poder local si pueden ejercer influencia en el proceso político de forma que los resultados obtenidos se aproximen a sus preferencias, y si tienen la percepción de que su participación resulta eficaz en el ámbito político. Para incrementar el poder de los ciudadanos, destacamos el papel desempeñado por las instituciones de gobernanza local. La gobernanza democrática local se preocupa por la relación entre los ciudadanos y las instituciones de gobierno local, los representantes políticos y los funcionarios. Esta relación viene determinada principalmente por la estructura federal del gobierno de una nación y por el alcance y profundidad de las posibilidades de participación de los ciudadanos en el proceso político.

Esta investigación, promovida e impulsada por la Delegación Española de la Academia Europea de Ciencias y Artes, forma parte de un proyecto de más amplio alcance en el que, bajo el título de «El Poder Local», se pretende sentar las bases para, en la medida de lo posible, contribuir al desarrollo del Pacto Local a través de su aplicación. Los restantes bloques que completan el estudio, profundizan en los modelos de Administración Local y el sistema de relaciones de cooperación interterritorial en Europa, los esquemas de gestión y financiación de los servicios públicos, y la dialéctica política de la organización del poder local en perspectiva jurídica.

ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES  
ESPAÑA



I

## **El Poder Local y las Preferencias de los Ciudadanos**



# 1. Introducción

Un amplio sector de la ciudadanía se encuentra apartado de la política: ni puede entender la política actual ni se considera capaz de participar activamente en ella. Se trata de un problema grave, ya que debilita la competitividad política y, por consiguiente, el control que ejercen los ciudadanos sobre los actores políticos en una democracia. Por tanto, los ciudadanos pueden sentirse decepcionados por resultados concretos de las decisiones democráticas, que a su vez puede poner en peligro la aceptación y legitimidad de la democracia como sistema político.

Este diagnóstico se supone válido en el ámbito internacional, nacional y local <sup>1</sup>. En este estudio hacemos hincapié en los problemas de gobierno y representación en el ámbito local, que se traducen en una carencia de poder de los ciudadanos.

Consideramos que los ciudadanos disponen de poder local si pueden influir en el proceso político de forma que los resultados obtenidos se aproximen a sus preferencias y si tienen la percepción de que su participación resulta eficaz en el ámbito político. Este razonamiento se aproxima al del Banco Mundial, que considera la dotación de poder como un proceso que «aumenta la capacidad de individuos y grupos de adoptar decisiones y de transformarlas en actos y resultados deseados» (Banco Mundial 2004). No obstante, nuestra concepción del poder local va más allá de los resultados e incluye las preferencias de los ciudadanos sobre el propio proceso decisorio. Incorpora las sensaciones de autonomía y autodeterminación de los ciudadanos que contribuyen directamente a su propio bienestar. Este último aspecto se denomina utilidad de procedimiento <sup>2</sup>.

Para incrementar el poder de los ciudadanos, destacamos el papel de las instituciones de gobierno local. El gobierno democrático local se preocupa por la relación existente entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales locales, los representantes políticos y los funcionarios. Esta relación viene determinada principalmente por la estructura federal del gobierno de una nación y por el alcance y profundidad de las posibilidades de participación de los ciudadanos en el proceso político.

En este documento presentamos en primer lugar pruebas empíricas que corroboran el bajo nivel de influencia política de discurso político observado en Europa a comienzos del nuevo siglo (sección 2). En la sección 3 se debaten los argumentos teóricos y las pruebas empíricas en relación con la función del federalismo fiscal en el poder local y se propone un nuevo federalismo democrático que pueda aportar soluciones para las carencias de los distintos tipos de sistemas democráticos descentralizados que prevalecen en muchos países.

Para conseguir las ventajas de la descentralización fiscal es fundamental que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a expresar sus opiniones. En la sección 4 se aboga por el papel favorable que desempeña la democracia directa, facilitando a los ciudadanos la oportunidad de participar directamente en la política local. En la sección 5 se debate la interacción entre las instituciones federales y democráticas y su reconocimiento mutuo. En la sección 6 se examina la condición previa necesaria en la sociedad para la introducción (progresiva) de las instituciones políticas participativas. Finalmente, en la sección 7 se recogen los comentarios finales.

<sup>1</sup> Para un debate orientativo sobre gobierno internacional véase Stutzer y Frey (2004).

<sup>2</sup> La utilidad de procedimiento se introduce y debate para una gran variedad de instituciones en Frey et al. (2004).





## 2. La Carencia de Poder Local de los Ciudadanos

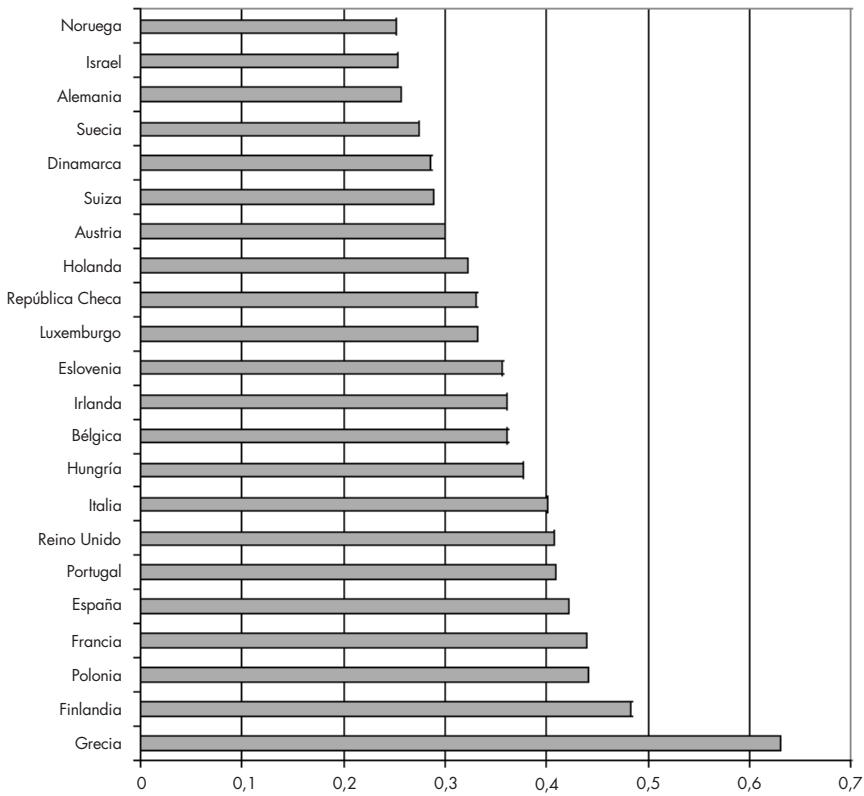
¿Qué repercusión tiene en el poder local de los ciudadanos la opción constitucional de un gobierno local? Aunque debatimos muchos argumentos y subrayamos el papel positivo desempeñado por el federalismo fiscal y la democracia directa, la cuestión debe abordarse empíricamente. Existe abundante literatura empírica sobre el funcionamiento y los resultados del federalismo fiscal (p. ej. Oates 1999, Inman y Rubinfeld 2000, Kirchgässner 2001), y sobre la democracia directa (véase la sección 4). Muchos de los hallazgos realizados se analizan en el presente texto y pueden entenderse como la capacidad de los ciudadanos de obtener un mejor o peor resultado del proceso político como consecuencia de su elevado o reducido nivel de poder local.

Para empezar, identificamos el grado de influencia observado de los ciudadanos europeos. En el ámbito de la ciencia política se analiza la sensación de los individuos con respecto a la eficacia política (Lane 1959). La eficacia interna hace referencia a la experiencia de las personas de «ser capaces de actuar de manera eficaz en el ámbito político» (Finkel 1985: 289, véase también Niemi et al. 1991). Las encuestas también recaban lo que opinan las personas sobre su influencia política. Se han propuesto un gran número de indicadores (p. ej. Balch 1974, Craig y Maggiotto 1982). En el presente documento, se estudian datos comparables de la primera ola de la Encuesta Social Europea realizada en 2002. Llegados a este punto, tres aspectos deben destacarse: la comprensión, la eficacia y la participación de los ciudadanos en relación con la política.

- a) *La comprensión de la política.* Se pregunta a la gente «¿con qué frecuencia le resulta la política tan complicada que no puede realmente comprender lo que está ocurriendo?». Las respuestas facilitadas están comprendidas en una escala que va desde «nunca», «muy pocas veces», «de vez en cuando», «con regularidad» hasta «frecuentemente». La Figura 1 muestra los resultados representativos en 22 países europeos del segmento de la población que indica que con regularidad o frecuentemente no puede comprender lo que ocurre en la política. En general, un amplio segmento de la ciudadanía europea considera que la política es demasiado complicada. Existen ocho países, incluida España, en los que el 40 por 100 de los encuestados considera que la política es demasiado complicada. En Grecia este porcentaje aumenta hasta el 63 por 100. Por otra parte, sólo el 25 por 100 de los encuestados en Noruega considera la política demasiado complicada.
- b) *Participa activamente en la política.* En otra pregunta formulada en la Encuesta Social Europea, «¿cree que podría participar activamente<sup>3</sup> en un grupo comprometido con cuestiones políticas?», las posibles respuestas incluían las siguientes opciones: «definitivamente no», «probablemente no», «no estoy seguro», «probablemente», «definitivamente». La Figura 2 indica el porcentaje de encuestados en cada uno de los 22 países europeos que considera que probablemente o definitivamente no pueden desempeñar un papel activo en la políti-

<sup>3</sup> «Participar activamente»: en el sentido de participar en debates y decisiones.

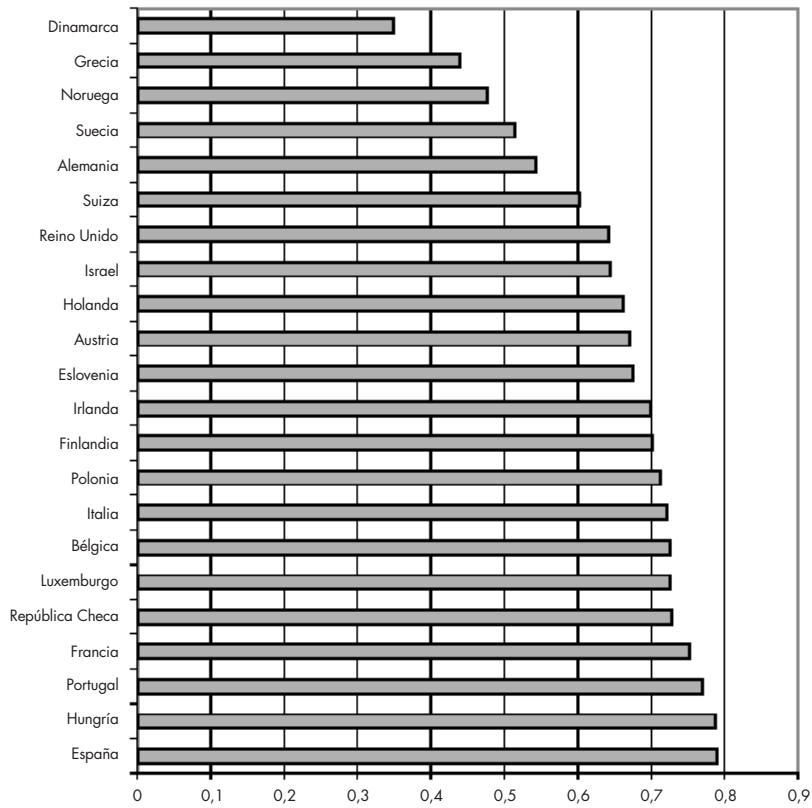
**Figura 1**  
**La política es demasiado complicada de entender**



Fuente: Encuesta Social Europea, 2002.

**Figura 2**

**No es posible participar activamente en un grupo comprometido con cuestiones políticas**

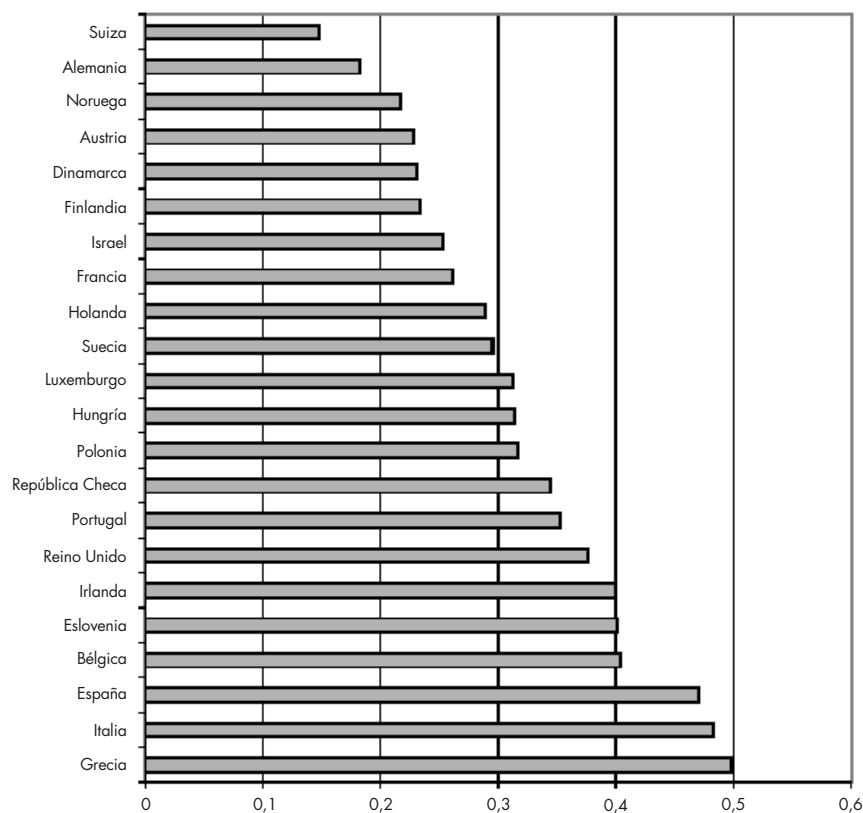


Fuente: Encuesta Social Europea, 2002.

ca. Una evidente mayoría de los encuestados considera que no podría participar activamente. En 19 de los 22 países éste sector de la población es superior al 50 por 100, alcanzando su punto álgido en España (79 por 100). De acuerdo con este indicador, el nivel más elevado de poder local se alcanzaría en Dinamarca, en donde solamente un 35 por 100 de la población encuestada no vería la posibilidad de participar activamente en la política <sup>4</sup>.

c) *El discurso político*. La participación de los ciudadanos en el discurso político se determina mediante la siguiente pregunta: «¿Con qué frecuencia diría que mantiene conversaciones <sup>5</sup> relacionadas con la política y con temas de actualidad?». Las posibles respuestas incluirían las siguientes opciones: «diariamente», «varias veces por semana», «una vez por semana», «varias veces al mes», «una vez al mes», «con menos frecuencia», o «nunca». La Figura 3 indica que existe una gran variación en el número de encuestados que mantiene conversaciones relacionadas con la política menos de una vez al mes. Así, aunque el porcentaje es solamente el 15 por 100 en Suiza, aproximadamente la mitad de la población encuestada en Grecia se adhiere a esta opción. España pertenece al grupo de países en los que más del 45 por 100 de los ciudadanos rara vez mantiene conversaciones relacionadas con temas políticos.

**Figura 3**  
Se debaten cuestiones políticas menos de una vez al mes



<sup>4</sup> Aunque para la mayoría de los países los resultados son similares a los obtenidos en el apartado *la comprensión de la política*, existe una gran diferencia: Grecia. Mucha gente en Grecia piensa que podría participar activamente, aunque la mayoría considera que la política es demasiado complicada. Comprobamos la posibilidad de que un error de codificación en los datos de la Encuesta Social Europea pudiera ser responsable de este extraño hallazgo.

<sup>5</sup> «Mantener conversaciones» en el sentido de debatir con amigos o charlar con desconocidos sobre política o políticas en el trabajo o en la cola del autobús.

Fuente: Encuesta Social Europea, 2002.

En resumen, los resultados de la encuesta indican que un amplio sector de la población europea se encuentra apartado del proceso político democrático, a pesar del compromiso de Europa con la democracia. No obstante, los resultados también muestran grandes diferencias entre países. Nuestra hipótesis es que parte de esta variación es debida a diferencias en el gobierno local. Por ejemplo, es sugerente que los ciudadanos de Suiza, el único país de Europa que concede a los ciudadanos amplios derechos de participación democrática directa a todos los niveles de gobierno, dispongan de un poder local relativamente elevado. Si echamos una ojeada a la distribución por países, podremos observar que los ciudadanos de Suiza se encuentran situados en el tercio superior con respecto al poder local y mantienen conversaciones relacionadas con la política con más frecuencia que la gente de cualquier otro país europeo.

II

**Condiciones Institucionales Previas  
para el Poder Local**



### 3. Un Nuevo Federalismo Democrático para los Problemas Locales

Uno de los aspectos más significativos de la estructura federal de un país o nación es la adopción de decisiones constitucionales fundamentales en diversos ámbitos sobre la relación existente entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Éstos incluyen i) la división de una jurisdicción nacional única en estados, lander, provincias, distritos o cantones, y municipios, ii) la asignación de competencias políticas y responsabilidad política a los distintos niveles de gobierno, iii) la asignación a las distintas jurisdicciones de la facultad impositiva, iv) la elección de normas para que se lleve a cabo la participación democrática en la jurisdicción, y v) las aplicación de normativas para cambiar la constitución federal de un país o nación.

#### 3.1. Análisis Comparativo del Federalismo

La Teoría Económica del Federalismo aporta un resultado esencial y evidente: un estado federal (es decir, descentralizado) es superior a uno centralizado, ya que satisface más eficazmente las peticiones de los ciudadanos. Una constitución federal que dota a las estructuras federales de suficientes derechos para adoptar decisiones y de facultad impositiva, tiene cuatro ventajas fundamentales en relación con un estado unitario.

#### Principales Ventajas de un Estado Fiscalmente Descentralizado

- a) *Políticas más flexibles.* En todas las sociedades existen grandes diferencias en los servicios que los ciudadanos solicitan al estado. Estas diferencias no se deben solamente a los gustos heterogéneos, fruto de diferencias en la tradición, cultura, lenguaje, etc., sino también a la desigualdad en las condiciones económicas. Éstas últimas son el resultado de, por ejemplo, adelantos y atrasos en el ciclo económico general y, por supuesto, de condiciones estructurales especiales tales como diferencias en infraestructura, desempleo, concentración de industrias específicas, etc. Si se quiere satisfacer las preferencias de los ciudadanos, estas diferencias en la demanda de servicios públicos deben abordarse mediante políticas de oferta diferenciadas. Los distritos federales tienen mayor capacidad para dar respuesta a este reto. Los responsables de la política local disponen de una información más completa sobre las necesidades locales. Tienen incentivos para facilitar estos servicios de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos, ya que son los responsables directos de la política local y su reelección depende del grado de satisfacción de los electores a los que representan <sup>6</sup>. Los estados centralizados, por el contrario, tienden a generar políticas unitarias que dan una menor respuesta a las demandas locales <sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Se podría afirmar que los políticos elegidos localmente en los estados centrales también pueden tener incentivos para hacerse cargo de las preferencias locales. En muchos países, sin embargo, solamente algunos de los miembros del parlamento nacional, cuando éste es el caso, son elegidos en distritos electorales locales. En la República Federal Alemana, por ejemplo, una parte considerable de los miembros del Bundestag no son elegidos por vencer en un distrito electoral concreto, sino porque se les ha colocado en una lista controlada por el partido al que pertenecen. Además, en los parlamentos nacionales, la responsabilidad de un delegado local es reducida, siendo simplemente uno más de los centenares de parlamentarios.

<sup>7</sup> El razonamiento de que la competencia entre jurisdicciones genera incentivos para que los gobiernos con intereses propios atiendan las preferencias de los ciudadanos y utilicen los fondos públicos de manera eficaz ha sido analizado en profundidad por Brennan y Buchanan (1980).



- b) *Una prestación de servicios públicos más eficaz.* Habida cuenta de la gran dimensión de los sectores públicos en la actualidad con respecto a su participación en la renta nacional, el porcentaje de funcionarios en el empleo total, la dependencia de una gran parte de la población de la redistribución de la renta (p. ej. en forma de subsidios, seguridad social y pensiones de vejez) y, naturalmente, la gran cantidad de recursos destinados a la recaudación de impuestos, su importancia es crucial. En los estados con una organización federal, la eficacia se potencia con el mecanismo de salida y entrada. Los particulares y las empresas que no se sientan satisfechos con el equilibrio existente entre la oferta y el coste de los servicios públicos pueden trasladarse a jurisdicciones en las que este equilibrio sea más favorable. El mecanismo de salida y entrada, por tanto, determina la competencia entre los diversos proveedores de servicios públicos, facilitándoles un incentivo sólido para que extremen su eficiencia. Este mecanismo no depende de la movilidad plena de particulares o empresas (existen, naturalmente, costes de traslado); basta con que se produzca una movilidad relativa (del mismo modo que los compradores marginales llevan a un equilibrio de los precios en los mercados de bienes normales). En efecto, la competencia espacial entre jurisdicciones en un sistema federal imita a la competitividad entre empresas por el suministro de bienes y servicios privados (Tiebout, 1956).
- c) *Más innovación.* En un sistema federal, las innovaciones en el suministro de bienes públicos o en la fiscalidad se pueden poner en marcha en primer lugar en aquellas unidades locales en donde las condiciones sean propicias para obtener resultados positivos. Además, es menos arriesgado para una unidad local concreta llevar a cabo innovaciones en el suministro de bienes públicos y en la fiscalidad, ya que los efectos son limitados y se pueden observar y controlar mejor. Si la innovación no prospera, no se pierde mucho. Sin embargo, si tiene éxito, otras jurisdicciones la adoptarán rápidamente y, con el tiempo, toda la nación. Para que se lleve a cabo este proceso Hayekiano, los innovadores deben llevarse parte de los beneficios, especialmente cuando la innovación se inicia en una jurisdicción claramente definida en la que el éxito (o fracaso) se puede atribuir inequívocamente a los respectivos políticos y gobiernos.
- d) *Una participación más amplia.* Uno de los aspectos fundamentales del federalismo lo constituyen las amplias posibilidades existentes para adoptar decisiones políticas democráticas. Un país descentralizado, con pequeñas jurisdicciones, ofrece un campo de acción para la democracia participativa (para un análisis en el contexto del federalismo véase Inman y Rubinfeld 2000). La participación democrática en el ámbito local genera los incentivos necesarios para conseguir los resultados positivos del federalismo fiscal descritos anteriormente. Además de este valor instrumental, la participación tiene un valor en sí misma <sup>8</sup>, y los ciudadanos obtienen *utilidad de procedimiento* residiendo en un entorno que concede posibilidades de participación política (Stutzer y Frey 2004).

Las posibilidades de participación política contribuyen a lo que Lane (1988) denomina *bienes de procedimiento* de la democracia, entre los que se in-

<sup>8</sup> Los filósofos políticos y los defensores de la democracia participativa han mantenido durante mucho tiempo que la participación en el autogobierno proporciona a la gente una sensación de capacidad, control y satisfacción (p. ej. Barber 1984, Mansbridge 1983, Pateman 1970 y Thompson 1970). La teoría democrática también subraya un *valor de procedimiento* de la participación (p. ej. Dahl 1956, Sartori 1987 y Scharrp 1970).

cluyen, por ejemplo, los bienes de dignidad tales como el amor propio, la sensación de control personal o comprensión, y resonancia pública. La democracia puede, además, prestar utilidad si alivia el denominado *dolor de procedimiento* (p. ej. temor, vergüenza o humillación), o si genera directamente placer intrínseco, por ejemplo, haciendo frente a un reto y superándolo satisfactoriamente, o diciendo lo que se piensa (Lane 1988: 179-185, véase también Lane 2000, capítulo 13) <sup>9</sup>.

Además, la participación política podría incluso tener una función educativa. El debate político ocasionado por la participación política genera una comprensión mutua de las distintas opiniones y posiciones políticas. Este hecho fortalece el contrato social basado en el consenso, y motiva a la gente a actuar por encima del propio interés (Bohnet y Frey 1994). Las posibilidades de participación se consideran, por tanto, una importante fuente de honestidad de procedimiento percibida que determina el comportamiento individual. Se ha demostrado, por ejemplo, que cuanto más amplios son los derechos de participación democrática, mayor es la honestidad de la gente en relación con los impuestos y menor la evasión de los mismos (Frey 1997).

Este razonamiento está estrechamente ligado a la virtud cívica, que refleja la motivación intrínseca de ciudadanos y políticos de contribuir al interés público. Ya ha quedado establecido que la virtud cívica de ciudadanos y políticos es un factor indispensable para el fomento de una democracia sólida (véase p. ej., Brennan y Hamlin 2000, o Putnam, 1993, 2000) <sup>10</sup>.

Para que se lleve a cabo este proceso Hayekiano, los innovadores deben llevarse parte de los beneficios, especialmente cuando la innovación se inicia en una jurisdicción claramente definida en la que el éxito (o fracaso) se puede atribuir inequívocamente a los respectivos políticos y gobiernos.

Habida cuenta de que no se considera que estos argumentos constituyan el eje de la teoría económica del federalismo, añadiremos brevemente algunos comentarios sobre la investigación empírica. Dahl y Tufte (1973) presentan un análisis crítico de los primeros datos transnacionales sobre dimensión y participación. En su trabajo, presentan pruebas que respaldan las predicciones de los teóricos de la participación, que reflejan que los ciudadanos de pequeñas comunidades están más familiarizados con la política local, conocen más datos políticos y perciben una mayor eficacia potencial que los ciudadanos de comunidades más amplias. Un estudio reciente sobre participación y eficacia percibida se centra en instituciones específicas, en lugar del tamaño de la comunidad. Por ejemplo, se ha puesto de manifiesto que la experiencia de ciudadanos de estados de Estados Unidos con la democracia directa ayuda a crear actitudes positivas sobre su capacidad para ejercer influencia sobre lo que hace el gobierno (Bowler y Donovan 2000).

No tenemos conocimiento de ninguna investigación que relacione la influencia política percibida con el grado de federalismo fiscal <sup>11</sup>. Un análisis de este tipo podría basarse en índices comparativos recientes sobre el federalismo fiscal (Curzon Price y Garello 2003). En la Figura 4 se pueden observar gráficos de dispersión y los resultados de regresión bivariada para los indicadores de poder local en Europa presentados en la sección 2. En el eje horizontal, el grado de descentralización fiscal se determina en una escala de 0 a 5, en la que 5 indica una elevada descentralización fiscal. Se dispone de datos de 14 países de los cuales 13 se han incluido en la Encuesta Social Europea <sup>12</sup>.

Para los tres indicadores de participación política se determina una correlación que indica un efecto positivo de la descentralización fiscal en el poder lo-

<sup>9</sup> Lane (1988) mantiene que «la teoría democrática hace una previsión deficiente de los bienes de procedimiento, excluida la justicia distributiva» (p. 186).

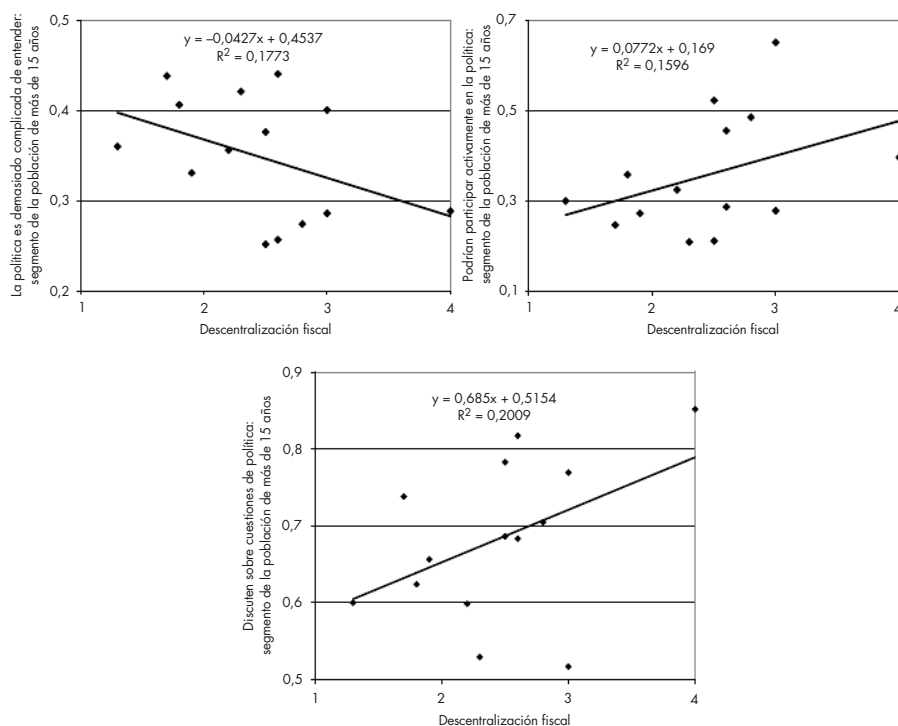
<sup>10</sup> En Eichenberger y Frey (2002) se analiza cómo el federalismo democrático tiene la capacidad de fomentar la virtud cívica.

<sup>11</sup> Investigaciones similares estudian la relación entre la autonomía local y la satisfacción con la vida en un análisis realizado en cantones suizos. Se calcula una correlación parcial positiva (Frey y Stutzer).

<sup>12</sup> Los países incluidos en la encuesta son los siguientes, con las puntuaciones de descentralización fiscal entre paréntesis: Suiza (4.0), Dinamarca (3.0), Italia (3.0), Suecia (2.8), Alemania (2.6), Polonia (2.6), Noruega (2.5), Hungría (2.5), Eslovaquia (2.4), España (2.3), Eslovenia (2.2), República Checa (1.9), Reino Unido (1.8), Francia (1.7), República de Irlanda (1.3).

Figura 4

Descentralización fiscal y la dotación de poder político



Fuentes: Encuesta Social Europea, 2002; Curzon-Price y Garello (2003).

cal: En las naciones con mayor descentralización fiscal (i) menos gente considera que la política es demasiado complicada, (ii) menos gente cree que podría participar activamente en la política, y (iii) hay más gente comprometida con el discurso político. Este parece un comienzo prometedor para la realización de estudios adicionales.

### Principales desafíos para una constitución federal

A pesar de todas estas grandes ventajas, el federalismo no es un sistema ideal. Pero *no* existe el sistema ideal. De acuerdo con el prestigioso *Análisis Comparativo de las Instituciones*, es inútil juzgar cualquier sistema existente mediante un óptimo teórico. Por el contrario, se debe realizar una comparación con lo sistemas ya existentes. En el caso del federalismo, es adecuado compararlo con un estado centralizado. Desde este punto de vista, se ha manifestado frecuentemente que una constitución federal ha de hacer frente a cuatro problemas principales:

- a) *Efectos de desbordamiento*. Las externalidades espaciales positivas y negativas producen distorsiones sistemáticas en la asignación de bienes y servicios suministrados públicamente. La «equivalencia fiscal» (Olson 1969, Oates 1972) no está asegurada: algunos beneficios del suministro público local van a parar a ciudadanos de otras jurisdicciones que no han abonado el correspondiente coste fiscal (lo cual induce a la escasez de oferta); ciudadanos que se encuentran fuera de una jurisdicción concreta tienen que hacerse cargo de algunos costes

(lo cual induce al exceso de oferta). No se puede pasar por alto la causa de la asignación distorsionada de servicios públicos. En realidad, se ha observado a menudo que dichos «desbordamientos» son considerables. Algunas de las crisis fiscales de las ciudades se atribuyen a este factor.

- b) *Dimensiones reducidas.* En el federalismo tradicional, las jurisdicciones son con frecuencia demasiado pequeñas para explotar economías de escala. Piénsese, por ejemplo, en las centrales nucleares o las universidades, que normalmente requieren una fuerte inversión para que la jurisdicción (ciudad, municipio) pueda funcionar con eficacia. En nuestra propuesta de un nuevo federalismo, intentamos hacer frente al problema directamente. Lo que tenemos en mente son jurisdicciones flexibles (funcionales) que puedan ajustarse a un tamaño que implique el menor coste.
- c) *Necesidad de coordinación.* A menudo se manifiesta que el federalismo hace que la cooperación sea difícil o imposible. Sin embargo, esto es sólo parte del problema real. En los estados federales, la cooperación entre los diversos distritos aparece de manera endógena, ya que es obviamente ventajosa para todos los actores interesados. Además, debería señalarse que también existen problemas de coordinación en estados unitarios, especialmente entre los diversos ministerios nacionales cuyas competencias o intereses se superponen. Por tanto, el hecho de que un estado sea unitario no es una condición necesaria ni suficiente para que exista una cooperación eficaz.
- d) *Redistribución de la renta.* Cuando una unidad local intenta gravar a los ricos para ayudar a los pobres, los ricos se marcharán y los pobres acudirán. Por tanto, la política de redistribución no puede mantenerse en un estado federalista, es solamente viable en un estado unitario. Hay algo de verdad en este razonamiento. Sin embargo, los datos empíricos demuestran que los sistemas federalistas permiten que se redistribuya una cantidad considerable de ingresos (véase, p. ej., Gold 1991 para los Estados Unidos y Ashworth et al. 2002 para Bélgica). Un ejemplo lo constituye Suiza, en donde los (relativamente muy pequeños) 26 cantones junto con aproximadamente 3000 comunidades imponen más del 80% del total de impuestos sobre la renta y el capital. Aunque cada cantón dispone de libertad para establecer su propio programa impositivo, todos los cantones dependen de impuestos progresivos y se comprometen intensamente con la redistribución de la renta (véase Kirchgässner y Pommerehne 1996, Feld 2000). La redistribución parece fortalecer los lazos locales de los ciudadanos, reduciendo la movilidad pero aumentando el apoyo a la redistribución local. Además, existe una redistribución bastante considerable entre cantones ricos y pobres. No obstante, el problema de la redistribución en un sistema gubernamental descentralizado se debe tomar en serio. En nuestra propuesta de un nuevo tipo de federalismo, mantenemos que ésta es una de las funciones para las que, en algunas ocasiones, el gobierno nacional es la jurisdicción adecuada.

Las consideraciones previas ponen de manifiesto que la descentralización tiene muchas ventajas frente a unas mínimas desventajas. Ello no significa que los países considerados «federales» se aprovechan en la actualidad de todas las

ventajas y proporcionan a los ciudadanos un poder local notable. Consideramos que existe margen para la realización de reformas importantes.

Los países «federales» presentan grandes diferencias en cuanto al grado de descentralización y a las competencias atribuidas a los niveles inferiores de gobierno. Es necesario que se cumplan dos condiciones para que el federalismo funcione de forma satisfactoria y pueda mantener el poder local.

En primer lugar, las subunidades deben poseer *la facultad de imponer contribuciones* a los ciudadanos por las funciones que realizan. Esto les obliga a equilibrar los beneficios y los costes de las actividades gubernamentales. Al mismo tiempo, proporciona a las subunidades un cierto grado de independencia del gobierno central. La mayoría de las «federaciones» no cumplen con estos requisitos. Por tanto, los políticos locales se dedican a multitud de actividades de búsqueda de rentas con la administración central. Para obtener fondos, deben de satisfacer las expectativas de los responsables políticos en las más altas esferas del gobierno. Una vez concedidos los fondos, tienen pocos incentivos para no gastarlos completamente y, por tanto, de despilfarrarlos, ya que dichos fondos tienen el carácter de «bien libre». Las actividades de búsqueda de rentas de los políticos locales también incluyen los subsidios para cubrir déficit presupuestarios. Este tipo de panorama institucional fomenta la irresponsabilidad fiscal en el ámbito local. Como esta «irresponsabilidad» es el resultado directo de un elevado grado de descentralización, no ocurre lo mismo cuando los políticos locales disponen de la competencia para equilibrar los ingresos y gastos en su propia jurisdicción. Si resulta que son incapaces de hacerlo, los ciudadanos se encargarán de echarles del cargo.

Los aspectos que acabamos de analizar nos llevan a la segunda condición crucial para que el federalismo funcione de manera adecuada. Los políticos locales deben ser *elegidos por los ciudadanos de su jurisdicción*, no por un electorado más amplio, y mucho menos deben ser nombrados por el gobierno central. Este requisito alinea los incentivos de los políticos con los deseos de la población local.

La mayor parte de los gobiernos federales actuales no cumplen con estos dos requisitos, o lo hacen parcialmente. Por ello, se propone un nuevo tipo de federalismo cuyo objetivo es fortalecer las ventajas y superar las desventajas del federalismo que hemos analizado.

### 3.2. Más Allá del Federalismo Tradicional

Las estructuras federales que se proponen aquí se denominan FOCJ (JFCS) de acuerdo con sus cuatro características básicas:

*Jurisdicciones (J)*, es decir, las unidades establecidas son gubernamentales, disponen de poder de ejecución y pueden, en concreto, recaudar impuestos;

*Competitivas (C)*, es decir, los individuos y/o las comunidades pueden elegir a qué unidad gubernamental quieren pertenecer, y disponen de derechos políticos para expresar sus preferencias directamente mediante iniciativas o referendos;

*Funcionales (F)*, es decir, las nuevas unidades políticas abarcan áreas definidas por las tareas que deben realizarse;

*Superpuestas (S)*, o sea, dependiendo de las múltiples tareas (funciones) distintas, existen las correspondientes unidades gubernamentales que abarcan distintas áreas geográficas.

Estas *jurisdicciones funcionales, superpuestas y competitivas* constituyen un sistema federal de gobiernos que no está dirigido desde arriba, sino que emana desde abajo, como respuesta a las preferencias de los ciudadanos. Para que esto se convierta en realidad se debe promulgar una quinta libertad, que en cierto sentido es la equivalente política de las cuatro libertades económicas: simplemente permite la existencia de las FOCJ (JFCS). Esta quinta libertad exige una *decisión constitucional* (véase, p. ej., Frey 1983, Mueller 1996) que garantice que la aparición de las FOCJ (JFCS) no sean bloqueadas por jurisdicciones existentes tales como competidores directos o gobiernos de más alto nivel. Cada ciudadano y comunidad debe tener el derecho de apelar directamente al Tribunal Europeo si se establecen barreras a la competencia entre gobiernos. La Constitución Europea debe conceder cierta independencia a las unidades políticas más bajas (comunidades) para que puedan formar FOCJ (JFCS). Se debe conceder a los ciudadanos el derecho a establecer FOCJ (JFCS) mediante referendos populares, y se debe apoyar y controlar a los empresarios políticos mediante la institución de iniciativas populares. Las propias FOCJ (JFCS) deben tener el derecho de recaudar impuestos para financiar los servicios públicos que presten.

El concepto de FOCJ (JFCS) se basa en propuestas teóricas presentadas en la teoría económica del federalismo. No obstante, dicho concepto lleva a un sistema gubernamental que es completamente distinto del que sugiere esa literatura. Mientras que la teoría económica del federalismo (véase Oates 1991, o los diversos artículos sobre el federalismo publicados en la edición de otoño de 1997 del *Journal of Economic Perspectives*) analiza el comportamiento político de *determinadas* unidades políticas en los diferentes niveles de gobierno, las FOCJ (JFCS) aparecen en respuesta a la «*geografía de problemas*»<sup>13</sup>.

A continuación se compararán las FOCJ (JFCS) y sus cuatro elementos con instituciones federales y conceptos teóricos existentes, indicándose las similitudes y diferencias y sus efectos beneficios.

## Principales Características

### Funciones

Un servicio público concreto que sólo beneficia a cierta área geográfica debería financiarlo la gente que vive en esa área, es decir, no debería haber desbordamientos. Con esta norma, las distintas unidades políticas pueden atender las diferencias en las preferencias de la población o, más concretamente, sus peticiones. Para reducir los costes, estas unidades tienen que explotar las economías de escala en la producción. Como puede darse el caso de que exista una gran diferenciación entre funciones (p. ej., entre escuelas, policía, hospitales, centrales eléctricas y defensa), existe un motivo adicional para la existencia de unidades gubernamentales de diferentes dimensiones que desempeñen una única función (o unas pocas funciones). Aunque se trata de una idea básica para el principio de «equivalencia fiscal» propuesto por Olson (1969) y Oates (1972), la endogeneidad del tamaño de las unidades gubernamentales constituye una parte esencial de las FOCJ (JFCS). Además, la teoría de la equivalencia

<sup>13</sup> Frey y Eichenberger (1999) proporcionan una descripción completa del concepto FOCJ (JFCS). Como siempre, existen precursores de las FOCJ (JFCS). La idea general ya fue adelantada por Montesquieu. En la literatura económica Tullock (1994) ha sido el abanderado de un concepto similar, hablando del «federalismo sociológico» de una manera hasta cierto punto engañosa. Casella y Frey (1992) analizan el concepto y remiten a la literatura pertinente.

fiscal no ha prestado demasiada atención al proceso decisorio dentro de las unidades funcionales. No se especifica el proceso de suministro o se asume que la movilidad de personas (y de empresas, un hecho que rara vez se menciona) induce a estas unidades a atender las preferencias individuales. Esta crítica también se aplica a un concepto muy estrechamente ligado del federalismo fiscal, a saber, «el voto con los pies» (Tiebout 1956). Este mecanismo, en el que se manifiestan las preferencias, hace que aumente el tamaño de los proveedores relativamente eficaces, y que disminuya el de los otros. Según este modelo de federalismo, las jurisdicciones políticas se dan exógenamente, atienden una multitud de cometidos, y no se superponen, quedando el proceso de oferta política sin especificar. Nosotros, por el contrario, hacemos hincapié en la necesidad de estudiar específicamente el proceso de oferta política. De conformidad con Epple y Zelenitz (1981), la salida y entrada se consideran insuficientes para eliminar la extracción de renta por parte de los gobiernos. Las personas deben tener la oportunidad de elevar su voz en forma de votaciones. Los «clubes» de Buchanan (véase Buchanan 1965, Sandler y Tschirhart 1980) son similares a las FOCJ (JFCS) ya que su tamaño se determina endógenamente mediante los beneficios y gastos de los miembros del club.

### **Superposición**

Existen dos aspectos en los que las FOCJ (JFCS) pueden superponerse: (i) puede darse el caso de que dos o más FOCJ (JFCS) que atienden la misma función se crucen geográficamente (p. ej., la misma área geográfica puede incluir numerosas escuelas FOCJ (JFCS)); (ii) las JSFC que atienden a distintas funciones pueden superponerse. Estos dos tipos de superposición pueden coexistir; no obstante, se puede adoptar una decisión constitucional para limitar las FOCJ (JFCS) de funciones específicas al segundo tipo, mitigando así los problemas de parasitismo (véase debajo). Un individuo o una comunidad política generalmente pertenecen a varias FOCJ (JFCS) al mismo tiempo. Las FOCJ (JFCS) no necesitan estar contiguas físicamente, y no necesitan tener un monopolio sobre una cierta área de tierra. En este sentido, el concepto de FOCJ (JFCS) es similar a los clubes del tipo Buchanan, que pueden confluir, pero se diferencia totalmente del nacionalismo arcaico, con sus luchas por pedazos de tierra. También rompe con la idea de la teoría federalista de que las unidades en el mismo nivel no deben superponerse.

### **Competencia**

En las FOCJ (JFCS) existen dos mecanismos que garantizan que los políticos dotados de poder se ciñan a las preferencias de sus miembros: si bien la posibilidad que tienen los individuos y las comunidades de salir es una imitación de la competencia en el mercado (Hirschman 1970), su derecho a *votar* establece la competencia política (véase Mueller 1989). Debe tenerse en cuenta que la migración es sólo un medio de salida; la pertenencia a un FOCUS (unidad gubernamental democrática con autoridad sobre sus ciudadanos) concreto puede interrumpirse sin que exista un cambio de ubicación; la salida no se limita a individuos o empresas; como se ha comentado anteriormente, las comunidades políticas en su conjunto, o parte de ellas, pueden ejercer esta opción. Además, la salida puede ser total o solamente parcial. Si se diera este último caso, un individuo o comunidad sólo participaría en un conjunto limitado de actividades del FOCUS. Esta amplia variedad de opciones de salida hace que «votar con los pies» constituya una auténtica contrariedad para los políticos.

Se ha aceptado en la literatura que la «secesión», es decir, la salida de jurisdicciones tales como estados o regiones, es un mecanismo eficaz para limitar el poder de los estados centrales (p. ej., Zarkovic y Bookman 1992, Drèze 1993). Se ha sugerido que la secesión es un ingrediente importante para una futura constitución europea (Buchanan 1991, Grupo Constitucional Europeo 1993). El derecho a separarse contrasta totalmente con las ideas predominantes de estados nación y federaciones, en las que ese derecho está tajantemente prohibido, y en donde en más de una ocasión se ha utilizado la fuerza para evitarlo; sirva como ejemplo la Guerra Civil Americana 1861-1865, el «Sonderbundskrieg» suizo, 1847, o más recientemente las guerras en Kananga (1960-1963), Biafra (1967-1970), Bangla Desh (1970-1971), y ya en esta década en la antigua Yugoslavia. Los tratados europeos actuales no establecen la secesión de una nación de la Unión Europea y, por añadidura, de parte de una nación o incluso de comunidades. Por tanto, una futura constitución europea juega un papel fundamental a la hora de determinar la posibilidad de que jurisdicciones de nivel inferior puedan salir, con un bajo coste, de subunidades concretas (naciones, estados, lander, regiones autónomas, etc.), o incluso de la propia Unión Europea.

Para que las FOCJ (JFCS) establezcan competencia entre gobiernos, debe concederse la mayor libertad posible a la salida. Por el contrario, la entrada no debe ser necesariamente gratis. Al igual que los individuos en los clubes de tipo Buchanan, a las jurisdicciones que deseen ingresar en un FOCUS concreto y beneficiarse de sus bienes públicos se les debe exigir un precio. Los miembros de un FOCUS deben decidir de manera democrática si el precio de entrada abonado por un nuevo miembro es el adecuado y, por tanto, si es bienvenido. La movilidad «gratis», en el sentido de hacer caso omiso del precio que deben pagar los demás, se resuelve mediante la interiorización de los costes externos derivados del movimiento. Además, las FOCJ (JFCS) no tienen que limitar la entrada utilizando medios administrativos y legales, como por ejemplo ordenanzas municipales sobre construcción. Las cuotas de entrada, establecidas de manera abierta y explícita, sustituyen a las restricciones implícitas que dan lugar a un elevado precio de la tierra y de los alquileres. Por tanto, la preocupación generalizada de que la fijación de los precios podría ser explotadora y de que se recortaría sustancialmente la movilidad carece de fundamento, ya que las FOCJ (JFCS) están sujetas a la presión de la competencia. Además, la posibilidad de imponer una cuota de entrada explícita motiva a los gobiernos de las JSFC a atender no sólo las prioridades de los miembros actuales sino también de futuros miembros.

La opción de salida, sin embargo, no es suficiente por sí sola para inducir a los gobiernos a actuar de manera eficaz. Por tanto, las instituciones políticas deben potenciar la competencia. Los ciudadanos deberían elegir directamente a los encargados de gestionar las FOCJ (JFCS), y se les debería conceder el derecho de iniciar referendos populares sobre cuestiones específicas. Es sabido que estas instituciones democráticas aumentan la eficacia, ya que su atención a las preferencias individuales es notable (para más información sobre elecciones, véase Downs 1957, Mueller 1989; para más información sobre referendos, véase la sección 4).

### **Jurisdicción**

Un FOCUS es un ente gubernamental democrático con autoridad sobre sus ciudadanos, que dispone, entre otras, de la facultad impositiva. Conforme a los dos tipos de superposición, pueden distinguirse dos formas de gobierno:



(i) La unidad política de nivel inferior (generalmente la comunidad) es un miembro, y los ciudadanos de esa comunidad se convierten automáticamente en ciudadanos de la FOCJ (JFCS) a la que pertenece su comunidad. En ese caso, un individuo sólo puede salir mediante la movilidad. (ii) Los individuos pueden elegir libremente si quieren pertenecer a un FOCUS concreto, pero mientras sean ciudadanos de ese FOCUS deberán acatar su autoridad. La FOCJ (JFCS) puede ser no voluntaria, es decir, uno debe pertenecer a un FOCUS que se ocupe de una cierta función, p. ej., a un FOCUS escuela, y debe pagar los impuestos correspondientes (un ejemplo similar para este caso podría ser el seguro médico, que en muchos países es obligatorio, aunque a las personas se les permite elegir la compañía aseguradora). Los ciudadanos de dicho FOCUS escuela pueden decidir que todos paguen impuestos para financiar una escuela concreta, independientemente de que se tenga o no hijos. Por lo que se refiere a las FOCJ (JFCS) que prestan funciones con importantes efectos redistributivos, convendría que el gobierno central introdujera una mínima reglamentación para que los ciudadanos sin hijos, por ejemplo, no formaran parte de las «FOCJ (JFCS) escuela», que realmente no ofrecen educación pero cuyos impuestos son muy reducidos (o ninguno). En este sentido, los clubes de tipo Buchanan se diferencian de las FOCJ (JFCS), ya que en los primeros la afiliación es siempre voluntaria mientras que la afiliación en un FOCUS puede ser obligatoria.

Aunque las FOCJ (JFCS) como jurisdicciones facilitan servicios concretos no necesariamente los generan, ya que puede resultarles más ventajoso subcontratarlos a una empresa pública o privada. Es importante destacar que la externalización que llevan a cabo actualmente las comunidades no da lugar automáticamente a las FOCJ (JFCS). La primera se refiere específicamente a la producción, mientras que las FOCJ (JFCS) se hacen cargo de la prestación de servicios y están controladas directa y democráticamente. Las FOCJ (JFCS) también se diferencian de instituciones funcionales y superpuestas existentes, como los diversos tipos de uniones administrativas específicas (o *Zweckverbände* como se les denomina convenientemente en los países de habla alemana). Estas instituciones generalmente no tienen el estatuto jurídico de los gobiernos sino que se trata concretamente de unidades administrativas. El mismo ejemplo también se puede aplicar a los diversos tipos de corporaciones que generalmente no disponen de la facultad impositiva y tienen que depender de los cargos.

## **Efectos Beneficiosos de las FOCJ (JFCS)**

Gracias a sus cuatro características fundamentales, las FOCJ (JFCS) se pueden comparar de manera favorable con otros tipos de federalismo. Uno de los aspectos está relacionado con los incentivos y las posibilidades de que disponen los gobiernos para satisfacer las diversas preferencias de los individuos. Como resultado de la concentración de un área funcional, los ciudadanos de un FOCUS concreto disponen de una mejor información sobre la actividad que realiza, y se encuentran en una mejor situación para compararla con la de otros gobiernos. Como muchos de los beneficios y los costes abarcan un área bastante limitada, consideramos que las FOCJ (JFCS) deben tener una dimensión reducida, lo cual también viene bien para las valoraciones que puedan realizar los votantes. La opción de salida, propiciada por la existencia de jurisdicciones su-

perpuestas, no sólo constituye un medio eficaz de hacer saber las preferencias de uno a los proveedores públicos, sino que refuerza los incentivos de los ciudadanos de ser informados sobre las políticas que se vayan a emprender (véase Eichenberger y Serna 1996).

Por otra parte, las FOCJ (JFCS) pueden facilitar servicios públicos a bajo coste, ya que se han creado para minimizar los desbordamientos interjurisdiccionales y para explotar las economías de escala. Cuando los beneficios de una actividad específica abarcan amplias áreas y los costes se reducen, el FOCUS óptimo correspondiente puede incluir muchas comunidades, varias naciones, e incluso Europa en su conjunto. Podríamos utilizar como ejemplo la defensa contra una agresión exterior, en la que el FOCUS adecuado probablemente comprendería todo el territorio europeo (incluso fuera de los límites de la Unión Europea). La experiencia Suiza nos demuestra que ese tipo de ajustes a un tamaño eficaz se llevan a cabo en la realidad. Las comunidades decidieron por referéndum si querían unirse al nuevo cantón Jura establecido en 1978, y en 1993 las comunidades en el Laufental optaron por formar parte del cantón Basel-Land en lugar de Berna. Las comunidades también cambian frecuentemente los distritos (el nivel federal por debajo de los cantones) mediante referéndum, lo cual sugiere que los votantes perciben la mayor eficacia de la nueva dimensión de las jurisdicciones y de los nuevos servicios que vayan a suministrarse. Lo mismo se puede decir de los distritos especiales existentes en América.

Habida cuenta de las ventajas derivadas de la especialización, el especializarse en una o en un número reducido de funciones contribuye aún más a la rentabilidad. Por tanto, como las FOCJ (JFCS) recaudan sus propios impuestos para financiar sus actividades, les compensa ser económicas. Por el contrario, en las jurisdicciones polivalentes (JP), financiadas desde el exterior y que no disponen de dicha equivalencia fiscal, los políticos tienen un incentivo para ejercer presión con el fin de obtener una cantidad cada vez mayor de fondos, incrementando, por tanto, los gastos del gobierno. El incentivo de economizar en un FOCUS empuja a sus gestores a subcontratar cuando consideren que ello reducirá el coste de producción. Aunque las FOCJ (JFCS) están más orientadas hacia el mercado que las JP, reducen el tamaño del sector público. No obstante, se diferencian de la privatización actual, que generalmente no tiene repercusiones en los incentivos básicos de los gobiernos y, por tanto, puede a menudo revertirse mediante la re-regulación y las desprivatización. En un sistema de FOCJ (JFCS), por el contrario, la privatización aparece de manera endógena y es sostenible, al tiempo que los incentivos de los políticos cambian radicalmente.

La amenaza de los ciudadanos o comunidades insatisfechas de abandonar los FOCUS, y las ventajas de los nuevos ciudadanos y comunidades que pasan a formar parte de las mismas, constituye un incentivo para tener en cuenta las preferencias individuales y suministrar los servicios públicos de manera eficaz. Otra ventaja de las FOCJ (JFCS) es que abren el cártel de los políticos («classe politique») a personas del exterior funcionalmente competitivas. Mientras que las jurisdicciones polivalentes atraen a personas con conocimientos amplios y no especializados, con la idea de convertirse en políticos, en las FOCJ (JFCS), por el contrario, las personas que triunfan son aquellas que disponen de un conocimiento bien fundado sobre un área funcional concreta (por ejemplo, educación o recogida de residuos). Habida cuenta de que el problema del tiempo que dedican los políticos en las unidades funcionales no es muy considerable

en comparación con los políticos en las JP, existe un mayor número de ciudadanos que pueden hacerse cargo de cometidos políticos.

Las posibilidades de participación de los ciudadanos se refuerzan en las FOCJ (JFCS). Sus funcionarios son elegidos en lugar de nombrados en jerarquías de delegación que carecen de control democrático. Además, los ciudadanos de un FOCUS disponen de la posibilidad de poner en marcha iniciativas y referendos que den lugar a una legislación ciudadana directa. El aspecto participativo que contribuye a la eficacia política percibida por los ciudadanos mejora aún más con la posibilidad de que se lleven a cabo nombramientos de políticos no profesionales.

La posibilidad de constituir FOCJ (JFCS) ayuda a abordar cuestiones planteadas por sentimientos fundamentalistas. Los movimientos políticos que centran sus esfuerzos en una única cuestión (p. ej., origen étnico, religión, medio ambiente, etc.) no están obligados a hacerse cargo del gobierno en su totalidad, sino que pueden concentrarse en aquellas funciones que realmente les interesen. Un grupo étnico no necesita desvincularse del estado en que vive, sino que puede constituir una FOCJ (JFCS) que se ocupe de sus preferencias concretas. Los tirolese del sur, por ejemplo, descontentos con la dominación del lenguaje impuesta por el estado italiano, no necesitan irse de Italia para que se cumplan sus peticiones de autonomía cultural, sino que pueden establecer su correspondiente FOCJ (JFCS). Esta salida parcial (p. ej., solamente en relación con cuestiones étnicas), no conducen al establecimiento de obstáculos al comercio que frecuentemente acompaña a las jurisdicciones políticas polivalentes de reciente creación. Por tanto, las FOCJ (JFCS) cumplen con el criterio de federalismo protector del mercado (véase Qian y Weingast 1997).

Una red federal compuesta por FOCJ (JFCS) tiene una clara repercusión en el papel que desempeñan los estados nación. Ciertamente perderán funciones que actualmente no cumplen de acuerdo con las preferencias de la población, o que llevan a cabo a un coste más elevado que el proyectado por las FOCJ (JFCS) para explotar las ventajas de coste. Por otra parte, el plan no pretende eliminar las naciones, sino que permite alternativas multinacionales y a menor escala que se ciñan a los deseos de los ciudadanos. Los estados nación subsisten en la medida en que facilitan funciones de manera eficaz de acuerdo con las preferencias de los votantes.

### **3.3. Las FOCJ (JFCS) en el Futuro y en el Pasado**

#### **Oportunidades Futuras**

Si realizamos un examen detallado, se pone de manifiesto que existe una gran variedad de cuestiones funcionales a las que podrían aplicarse de manera rentable las FOCJ (JFCS). Un ejemplo práctico lo constituye la vigilancia del Lago de Constanza (que hace frontera con dos «lander» alemanes, dos cantones suizos, y un «land» austriaco), en el que se debe regular el tráfico, proteger el medio ambiente, hacer frente a las actividades delictivas, y prevenir accidentes. Formalmente, no se permite la colaboración directa de los diversos departamentos de policía, ni siquiera el intercambio de información. Por el contrario, debe informarse a las jefaturas de policía de los «lander» y cantones que posteriormente deberán notificar a sus respectivos gobiernos centrales para

que actúen conjuntamente. Obviamente, en la mayor parte de los casos se trata de un procedimiento formal altamente ineficiente y que supone una pérdida de tiempo innecesaria. En la realidad, los problemas se resuelven mediante el contacto directo entre la policía local, comisarios y funcionarios. No obstante, se considera que este procedimiento es ilegal, y depende, en gran medida, de meras relaciones personales (que pueden ser buenas o malas). Un FOCUS dedicado a la vigilancia del lago permitiría abordar el problema de manera práctica, dentro del ámbito de la ley y, además, respondería a los deseos de Europa.

Las FOCJ (JFCS) no se limitan solamente a pequeñas cuestiones funcionales, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno y a asuntos de gran calado. Un ejemplo sería Alsacia, que, aunque continúa siendo parte de Francia, podría salir para, digamos, formar parte de la seguridad social alemana o de su sistema educativo (con el alemán como lengua principal), o podría ingresar en un FOCUS- universidad que incluyera a la universidad suiza de Basle y a las universidades alemanas de Friburgo y Karlsruhe. En realidad, los primeros pasos para establecer dicho FOCUS- universidad ya se están tomando. Pero estas actividades contrastan con la idea de las regiones establecida en el Tratado de Maastricht (y en otros), especialmente porque uno de los participantes (la universidad de Basle) no forma parte de la Unión Europea. Otro ejemplo hace referencia a Córcega que, según indica Drèze (1993), debería constituir una región independiente de Europa, habida cuenta de su descontento con Francia. No obstante, lo más probable es que los corsos estén sólo parcialmente descontentos con Francia. Ello sugiere que una o varias FOCJ (JFCS) aportan una mejor solución en este caso; Las FOCJ (JFCS) podrían, por ejemplo, centrar su atención en las barreras étnicas o lingüísticas, o en los problemas económicos de Córcega como isla. Ello permitiría a los corsos salir de Francia sólo parcialmente en lugar de totalmente. En términos generales, las cuestiones de turismo y transporte, especialmente las redes ferroviarias, constituyen aspectos importantes para las FOCJ (JFCS). Convendría señalar que, a pesar de la pertenencia de varios países a la entonces denominada Comunidad Europea, la política ferroviaria no estaba coordinada para explotar posibles economías de escala; un FOCUS podría constituir una organización adecuada para dar respuesta a tales deficiencias.

### **Precursores Contemporáneos e Históricos**

La Comunidad Europea dio sus primeros pasos como un FOCUS diseñado para establecer el libre comercio en Europa y, desde el comienzo, estuvo en competencia con otras zonas de comercio, en concreto Norte América, Japón y la AELC. Habida cuenta de su éxito económico, ha atraído a la casi totalidad de países europeos. Pero el acceso no ha sido «gratis», sino que todas las naciones decididas a formar parte de la CE han tenido que pagar un precio. Las naciones que han accedido a la Comunidad Europea han tenido (salvo algunas excepciones) que aceptar el «acervo comunitario» y abonar su parte al gasto de las Comunidades que, en gran medida, se utiliza para funciones redistributivas. En varios sentidos, existen en Europa unidades del tipo FOCJ (JFCS), como es el caso de la policía, educación, medio ambiente, transporte, cultura o deportes, aunque se ha impedido que se conviertan en jurisdicciones autónomas con facultad impositiva. La mayor parte de estas unidades funcionales no son limítrofes con la zona de la Unión Europea. Algunas son de menor dimensión

(p. ej., las organizadas en torno a funciones étnicas y lingüísticas), y otras son mayores. Varios países de Europa Oriental y Suiza, que no son miembros de la UE, están completamente comprometidos con, por ejemplo, la cultura europea, la educación o la lucha contra el crimen. Las FOCJ (JFCS) del tipo que estamos analizando en este estudio podrían, por tanto, edificar sobre las estructuras ya existentes, y se encuentran en lo mejor de la tradición europea.

Existen dos países que cuentan con jurisdicciones funcionales, superpuestas, competitivas (aunque no en todos los casos cumplen con los requisitos de las FOCJ (JFCS) especificados anteriormente).

### **Estados Unidos**

Los gobiernos con un solo cometido, en forma de «distritos especiales», desempeñan un papel importante en el sistema federalista americano (ACIR 1982, 1987, Foster 1996, Nuun y Schoedel 1997). Su número ha aumentado notablemente, el 30,4% entre 1967 y 1972, y el 19,7% entre 1972 y 1984; en ambos casos más rápidamente que otros tipos de jurisdicciones (Zax 1988). Existen distritos autónomos organizados democráticamente y distritos especiales dependientes (p. ej., para la prevención de incendios, ocio y parques). La investigación empírica sugiere que los primeros son considerablemente más eficaces (Mehay 1984). Nuestra hipótesis teórica sobre la negativa de jurisdicciones existentes a la creación de distritos especiales está completamente corroborada. Con el fin de no poner en peligro el poder monopolístico de las municipalidades existentes, se han establecido estatutos en 18 estados que prohíben la creación de nuevas municipalidades a una distancia especificada de las municipalidades existentes (ACIR 1982, Zax 1988: 81); en varios estados se exige un tamaño mínimo de población y se han introducido restricciones administrativas adicionales (véase, p. ej., Nelson 1990). Estudios empíricos revelan que las barreras impuestas por las Comisiones de la Agencia de Formación Local (LAFCO) tienden a reducir la eficacia relativa de la administración local (Di Lorenzo 1981, Deno y Mehay 1985), y a aumentar los gastos del gobierno local en aquellas municipalidades que han introducido LAFCO (Martin y Wagner 1978).

### **Suiza**

Muchos cantones suizos disponen de un sistema de jurisdicciones funcionales competitivas superpuestas que comparten muchas de las características de las FOCJ (JFCS). En el cantón de Zurich (con una población de 1,2 mill.), existen 171 comunidades geográficas que están compuestas en sí mismas por entre tres y seis comunidades organizadas directa y democráticamente y gestionadas de manera independiente, dedicadas a funciones específicas y que recaudan sus propios impuestos sobre la renta personal: además de las comunidades que se plantean objetivos generales, existen comunidades que se hacen cargo exclusivamente de las escuelas de educación primaria, otras se especializan en escuelas de educación secundaria, y también existen comunidades de tres iglesias distintas. Los tipos de impuesto de estas unidades gubernamentales son totalmente distintos. Además, existe un gran número de «comunidades civiles» (Zivilgemeinden) que suministran agua, electricidad, antenas de televisión, etc. Se trata de comunidades organizadas directa y democráticamente que se financian mediante aportaciones del usuario. Estas comunidades a menudo se solapan con comunidades políticas vecinas. Además, existen 174 unidades funcionales (*Zweckverbände* como muy oportunamente se les denomina en los países de habla alemana) cuyos miembros no son ciudadanos sino comunita-

des. Estas Zweckverbände se ocupan, por ejemplo, de las aguas residuales y las estaciones depuradoras, cementerios, hospitales y planificación regional. El cantón de Zurich no es una excepción en Suiza en relación a la multitud de tipos de comunidades funcionales. En los cantones de Glarus y Thurgau, por ejemplo, existe una estructura similar (para más información sobre este último, véase Casella y Frey 1992). Se ha intentado en repetidas ocasiones eliminar esta diversidad de comunidades funcionales, generalmente puestas en marcha por la burocracia cantonal y los políticos. Sin embargo, habida cuenta de que la mayoría de la población está satisfecha con los servicios públicos que se les facilita, la mayor parte de estos intentos se han visto frustrados. El ejemplo de Suiza, que generalmente se considera un país con una buena organización y administración, demuestra que una multiplicidad de jurisdicciones funcionales bajo control democrático no es fruto de la ilusión de un teórico, sino que realmente funciona bien.

### Precursores Históricos

Los sistemas políticos superpuestos, descentralizados, han constituido también un aspecto importante de la historia europea. La competencia entre gobiernos en el Sacro Imperio Romano de las Naciones Germanas, especialmente en lo que es hoy día Italia y Alemania, ha sido intensa. Muchos de estos gobiernos tenían pequeñas dimensiones. No pocos expertos atribuyen el auge de Europa a la diversidad y competencia de estos sistemas de gobierno que fomentaron la innovación técnica, económica y artística (véase, p. ej., Hayek 1960, Jones 1981, Weede 1993, o Baumol y Baumol 1994, que ofrecen también una crónica de cómo el genio musical de Wolfgang Amadeus Mozart se benefició de este sistema de gobierno). Aunque los chinos estaban muy avanzados en una multitud de aspectos, su superioridad concluyó con el establecimiento de un imperio chino centralizado (Pak 1995, Rosenberg y Birdzell 1986). La unificación de Italia y Alemania en el siglo XIX, que muchos han considerado como un paso decisivo, acabó parcialmente con esta estimulante competencia entre gobiernos y llevó a funestas contiendas entre estados nación<sup>14</sup>. Algunos estados de menor tamaño escaparon a la unificación: Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, San Marino y Suiza se mantuvieron políticamente independientes y, entre tanto, enriquecieron.

Los sistemas de gobierno mencionados anteriormente no eran FOCJ (JFCS) en el sentido en que estamos tratando el término en este estudio, pero compartían la característica de competitividad por el trabajo y el capital (incluido el capital artístico) entre ellos. No obstante, la historia también nos depara ejemplos de jurisdicciones similares a las FOCJ (JFCS). Los problemas relacionados con la fuerte diversidad étnica y religiosa de Polonia (católicos, protestantes y judíos) se superaron, al menos parcialmente, mediante jurisdicciones organizadas en base a estas características y no en base a la geografía (véase, p. ej., Rhode 1960, Haumann 1991). Los muy prósperos Hansa progresaron entre los siglos XII y XVI, y su territorio comprendía, entre otros Lübeck, Bremen, Köln (hoy alemanas), Stettin y Danzig (hoy polacas), Kaliningrado (hoy rusa), Riga, Reval y Dorpat (hoy parte de las Repúblicas Balcánicas), y Groningen y Deventer (hoy holandesas); además, Londres (Inglaterra), Brujas y Antwerp (hoy belgas) y Novgorod (hoy rusa) eran *Handelskontore* o miembros asociados. Se trataba, sin duda, de un sistema de gobierno funcional que establecía normas comerciales y proporcionaba servicios públicos, pero en el que las fronteras de sus componentes no eran limítrofes.

<sup>14</sup> Según Spencer (1994, p. 24), en la primera mitad del siglo XIX los ingresos medios eran superiores en la fuertemente descentralizada Alemania que en la fuertemente centralizada Francia, lo cual se puede atribuir, al menos en parte, a la diferencia existente en el grado de centralización.



## 4. Derechos de Participación Democrática Directa

Además de un gobierno descentralizado fiscalmente, la democracia directa constituye un segundo elemento de diseño para que el gobierno local permita que los ciudadanos dispongan de un poder local sólido. Existen muchos significados, conceptos y también malentendidos sobre qué es la «democracia directa». Los dos aspectos que presentamos a continuación sobre la forma en que utilizamos el término «democracia directa» en este estudio son cruciales <sup>15</sup>.

### Referendos e Iniciativas como Derechos Adicionales

La democracia directa (o, para ser más precisos, la democracia semidirecta) traslada a los ciudadanos los derechos finales a la hora de determinar cuestiones. Sin embargo, no reemplaza al parlamento, al gobierno, a los tribunales, o al resto de instituciones existentes en las democracias representativas. El alcance de los derechos de participación directa puede variar, pero siempre incluye cambios constitucionales, generalmente mediante un referéndum obligatorio. Los referendos facultativos y las iniciativas (que permiten a los ciudadanos introducir cuestiones en la agenda política) precisan un número de firmas predefinido por parte de los ciudadanos antes de que puedan llevarse a cabo.

Desde una perspectiva histórica, pueden distinguirse tres etapas fundamentales en la historia de la democracia:

- La democracia clásica, que ve la luz por primera vez en Atenas y otras ciudades estado griegas. Los derechos de participación quedaban limitados a los ciudadanos varones, excluyendo, así, a gran parte de la población, y comprendía un área reducida de una pequeña ciudad. No obstante, los principios de la democracia que hoy en día aún se veneran y utilizan se idearon allí.
- La Revolución Francesa expandió la democracia por un área extensa. El principio de participación hizo posible que la participación política indirecta llegara al estado nación.
- La democracia directa combina estos dos tipos de democracia que acabamos de mencionar y concede a cada ciudadano el derecho de poder decidir sobre ciertas cuestiones. El procedimiento extremo (clásico) de que los ciudadanos decidan en todas y cada una de las cuestiones, no se utiliza en ninguna parte en la actualidad, pero el número de cuestiones sobre las que los ciudadanos pueden votar varía considerablemente entre países.

Durante el período comprendido entre 1990 y 2000, se registraron al menos 405 referendos a *nivel nacional* (véase Gross y Kaufmann 2002, Butler y Ranney 1994). Más de la mitad se llevaron a cabo en Europa, a saber, 248 (y de nuevo la mitad de ellos en Suiza); 78 en América, 37 en África, 26 en Asia y 16 en Oceanía <sup>16</sup>. En la década anterior (de 1980 a 1990) sólo hubo 129 referendos nacionales. Hasta agosto de 2002, cuestiones relacionadas con la integración llevaron a celebrar al menos 30 referendos nacionales <sup>17</sup>. Se celebran un gran número de referendos populares en los niveles inferiores del gobierno. En el es-

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Magleby (1984), Cronin (1989), Butler y Ranney (1994), Frey (1994), Dubois y Feeney (1998), Kirchgassner, Feld y Savioz (1999), Frey, Kucher y Stutzer (2001).

<sup>16</sup> Ciertamente, algunos de estos referendos no cumplen el requisito de dejar la decisión (final) sobre una cuestión al electorado general, sino que son más bien plebiscitos, es decir, votaciones cuando el gobierno desea el apoyo de la población para una decisión que ya ha adoptado.

<sup>17</sup> C2D - Research and Documentation Centre on Direct Democracy en la Universidad de Génova (<http://c2d.unige.ch/>, 20 de septiembre, 2004), facilita la última información disponible sobre la experiencia con los referendos en todo el mundo. The Initiative and Referendum Institute en Washington (<http://www.iandrinstitute.org/>, 20 de septiembre, 2004) aporta datos adicionales sobre democracia directa en los Estados Unidos. Su asociado en Europa (<http://www.iri-europe.org/>, 20 de septiembre, 2004), facilita información sobre el estado de la democracia directa en los países europeos (prestando especial atención a las economías de transición).



tado Alemán de Bavaria se han celebrado hasta 500 desde su adopción. En Suiza se celebran miles de referendos a los tres niveles de gobierno: local, cantonal y federal.

La mayoría de las democracias no permite que el electorado general participe en la adopción de decisiones importantes. En ningún lugar (excepto en Suiza y en Liechtenstein) se utilizan los referendos populares en el ámbito nacional de manera regular y sistemática. En los Estados Unidos, a pesar del gran número de decisiones populares adoptadas, y su uso frecuente en algunos estados, como California y Oregón, no existe un referendo a nivel nacional.

Muchas decisiones importantes que determinan el destino de un país durante muchos años, no están sujetas a un referéndum popular. Un ejemplo revelador es Alemania. Los ciudadanos no dispusieron de voz ni en la cuestión relacionada con la integración de la antigua RDA, ni en la relativa al abandono del marco alemán y la introducción del euro. En muchos casos, los políticos en el poder no toman en serio las decisiones que se han de adoptar mediante el voto democrático directo. Un ejemplo revelador es el voto irlandés en el Tratado de Niza de la Unión Europea. Los ciudadanos lo rechazaron en junio de 2001. Antes de la segunda votación, que tendría lugar en agosto de 2002, los políticos de la UE dejaron claro que continuarían con el programa del Tratado, independientemente de que los irlandeses votaran de manera afirmativa o negativa (aunque en la UE se requiere la unanimidad).

## **Referendos y Otros Tipos de Consulta de los Ciudadanos**

Los referendos constituyen un derecho otorgado por la constitución a los ciudadanos. El gobierno y el parlamento están unidos por estos derechos. Estas instituciones no pueden pedir la opinión de los ciudadanos sólo cuando les convenga. Este aspecto distingue a los referendos de los plebiscitos, que son un instrumento utilizado por los gobiernos para ratificar retroactivamente una decisión que ya ha sido adoptada. Con los plebiscitos, no se pide a los ciudadanos que decidan sobre una cuestión, sino únicamente que expresen su apoyo al gobierno. Además, los referendos se diferencian esencialmente de las encuestas de opinión, que son sondeos realizados para averiguar la opinión de la gente y que no tienen ninguna consecuencia para el gobierno: éste puede optar por actuar de acuerdo con los resultados del sondeo o hacer caso omiso de ellos. Por el contrario, cuando los ciudadanos han adoptado una decisión en un referendo, la consulta obliga al gobierno a poner en práctica la política correspondiente.

### **4.1. La Democracia Directa Frente al Cártel de los Políticos**

#### **Los Políticos frente a los Votantes**

Las personas que actúan dentro del sistema político tienen incentivos que explotar en su propio beneficio. Los políticos no son «malos», ni peores que otras personas, pero tienden, como cualquier otro, a mirar por sí mismos. Intentan potenciar sus propios intereses, que no sólo incluyen la riqueza material, sino también el reconocimiento y el prestigio.

En una democracia, los políticos disponen de tres formas de obtener beneficios a costa de los ciudadanos, o de «explotar» a la población general.

- a) Los políticos pueden adoptar decisiones que no *derivan de las preferencias de los votantes*. Los actores políticos pueden actuar así porque tienen una ideología propia, porque obtienen beneficios materiales y morales haciéndolo, o porque no disponen de la información suficiente. Por ejemplo, los políticos prefieren de manera sistemática intervenir directamente en la economía que utilizar el sistema de precios, porque las normativas les permiten obtener mayores rentas.
- b) Los políticos se aseguran *privilegios excesivos* en forma de ingresos directos para ellos mismos o sus partidos, pensiones o beneficios complementarios, como casas o automóviles.
- c) La explotación de los ciudadanos puede tomar la forma de *corrupción*, es decir, pagos directos a cambio de algunos servicios especiales realizados a los que pagan, pero no a otros.

Los políticos tienen un interés común en proteger y ampliar sus rentas cuando les sea posible. Ello significa que tienen un incentivo para formar un *cártel* contra los ciudadanos de a pie. Existe, sin embargo, un problema de interés público: un político tiene el aliciente de poder salirse del cártel si recibe una respuesta positiva por parte del electorado. Este tipo de actuación puede observarse con regularidad en las democracias, pero es poco frecuente que tenga consecuencias de importancia para el cártel. En muchos países, los políticos forman grupos muy compactos claramente diferenciados del resto de la población. Sus principales contactos se encuentran dentro del grupo, de modo que el rechazo a los pocos que se atreven a salirse del cártel es notable y conlleva un alto precio. Además, el cártel lo dirigen los líderes del partido, de modo que, en la mayoría de países y épocas, sólo lo integran un reducido número de políticos, y la salida de un político es sancionada de manera rápida y eficaz por otros miembros del cártel. Las sanciones pueden incluir, por ejemplo, la restricción del acceso a puestos parlamentarios (en concreto, la pertenencia a comisiones poderosas), o la reducción de la ayuda económica que el estado concede a los partidos. Para un político es igualmente duro no formar parte de un cártel, porque los líderes de su partido disponen de muchos medios a su disposición para controlarle, incluida la dimisión forzosa.

### **Disposiciones Constitucionales contra el Cártel de los Políticos**

Todos los actores que participan en el proceso político, especialmente los votantes, son conscientes de que existen fuertes incentivos omnipresentes para que los políticos constituyan cártels y exploten a los votantes. Para responder a ello, existen en las constituciones democráticas tres tipos diferentes de instituciones diseñadas para controlar dichos actos.

- a) *Normas* que prohíben la (excesiva) apropiación de rentas por parte de los políticos, las más rigurosas de las cuales van dirigidas a impedir la corrupción. Obviamente, estas normas serán eficaces sólo en la medida en que sean difíciles de eludir y se hagan cumplir correctamente. Estas normas no tienen ningún valor frente al primer tipo de explotación mencionado, es decir, la desviación sistemática de las preferen-

cias de los ciudadanos. Como los privilegios que se conceden los políticos son muy variados y difíciles de detectar (especialmente los relacionados con las pensiones), la experiencia demuestra, por tanto, que la búsqueda de rentas por parte de los políticos a penas se puede impedir. Con respecto a la corrupción, sólo se descubren los casos más evidentes. Por tanto, se puede deducir que, aunque estas normas tienen cierta utilidad, no pueden realmente impedir la explotación de los ciudadanos de manera significativa.

- b) La constitución de *tribunales* especiales, cuya tarea es impedir la explotación de los ciudadanos. Todos los países democráticos tienen conocimiento de la institución denominada tribunal de cuentas, pero se puede demostrar que ésta sólo cumple su cometido hasta cierto punto. Obviamente, este tipo de instituciones serán menos eficaces cuanto más dependan de los políticos que se supone deben controlar. En este sentido, no sirve de mucha ayuda si los miembros del tribunal de cuentas son elegidos por el parlamento y deben responder ante él (en lugar de ante el gobierno), habida cuenta de que el cártel cuenta con políticos dentro y fuera del gobierno. Incluso los tribunales de cuentas, oficialmente independientes del gobierno y del parlamento, disponen de pocos incentivos y oportunidades para controlar la explotación de los ciudadanos por parte de los políticos. Esto interesa especialmente a la desviación de las preferencias de los ciudadanos; de hecho, se puede demostrar que los tribunales de cuentas, que forzosa-mente deben centrarse en la corrección de la conducta de políticos y administradores, tienden, en algunos casos, a ampliar la diferencia entre lo que proporcionan los políticos y lo que quiere la gente.
- c) La *competencia entre partidos* es una institución clásica en las democracias representativas para impedir que los políticos persigan sus propios objetivos a costa de los ciudadanos. Las constituciones conocen varios mecanismos para fomentar la competencia y dificultar las coaliciones entre políticos. Uno de estos mecanismos es la división del poder entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Otro mecanismo consiste en el establecimiento de dos cámaras parlamentarias. Habida cuenta de los múltiples tipos de interacción existentes, y de los beneficios concretos que se esperan, estos mecanismos se nos antojan ineficaces para controlar los intereses de la «classe politique».

Un importante mecanismo constitucional para estimular la competencia entre partidos es garantizar, y facilitar, la entrada de nuevos políticos y partidos en el sistema político. Aunque este mecanismo obliga ciertamente a los partidos establecidos en una democracia a prestar más atención a los deseos de la gente, y a ser más cautos con respecto a los privilegios y la corrupción, los efectos tienden a ser de corta duración. Los políticos, hasta ese momento desconocidos, comienzan a percatarse rápidamente de que pueden obtenerse muchas ventajas tolerando el cártel de los políticos, y muchas más participando en él. La experiencia de muchos países respalda esta propuesta teórica. Un ejemplo lo constituyen los partidos «Verdes», que al principio lucharon contra el poder establecido, pero que en un período sorprendentemente corto de tiempo aprendieron a aprovecharse del dinero de los contribuyentes para sus propios fines.

En base a estos argumentos, debemos concluir que ni las normas constitucionales, ni los tribunales, ni la competencia de los partidos, consiguen resulta-

dos realmente satisfactorios a la hora de reducir la posible explotación de la población general por parte de los políticos. No se discute, por supuesto, que los mecanismos constitucionales que hemos tratado en este apartado sean inútiles, sino que no ofrecen una protección suficiente contra la búsqueda de rentas por parte de los políticos. Creemos oportuno, por tanto, que se busquen, y que se planteen seriamente, otros medios de hacer frente al cártel de los políticos.

### **Los Referendos como Disposiciones Constitucionales contra el Cártel de los Políticos**

Un referéndum, en el que todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar, cumple la condición fundamental de conceder facultad decisoria a la gente que está *fuera* del cártel de los políticos. Los individuos que adoptan la decisión no forman parte de la «classe politique» y eluden el control de los políticos. En una *iniciativa*, las *peticiones van directamente dirigidas al poder político representado en el parlamento y el gobierno*. Los referendos facultativos y obligatorios ejercen una función de control, habida cuenta de que, en caso de prosperar, anulan las decisiones de los órganos ejecutivo y legislativo.

Un referéndum popular (en el sentido más amplio de la palabra) sólo puede cumplir su cometido si la «classe politique» no lo bloquea. En muchos países, el tribunal supremo o, aún peor, el parlamento, dispone de la potestad para decidir sobre la convocatoria de un referéndum. Los criterios parecen ser puramente formales pero, de hecho, los componentes de la «classe politique» disponen de un número considerable de posibilidades e incentivos para prohibir los referendos, amenazando, así, la posición del cártel de políticos. Generalmente se utilizan conceptos ambiguos, basados en lo que *ellos* consideran ser «raison d'état». En países como Suiza, a penas se contempla esa posibilidad y, por tanto, se pueden llevar a votación cuestiones no deseadas y, en alguna ocasión, incluso detestadas por los políticos.

Los datos empíricos nos demuestran que los referendos son, en efecto, capaces de romper el cártel entre los políticos mediante la aprobación de disposiciones constitucionales y leyes que chocan frontalmente contra los intereses de la «classe politique». Los siguientes casos se refieren a Suiza, el país de los referendos por excelencia. Los dos primeros casos corresponden a importantes episodios históricos (Blankart 1992).

- a) Durante el siglo XIX, la cámara de representantes (Nationalrat) se elegía según las reglas de la mayoría, lo cual beneficiaba ampliamente al partido mayoritario; durante siete décadas, el Partido Radical democrático obtuvo una mayoría de escaños. Cuando se propuso la idea de que las elecciones se basaran en el principio de representación proporcional para permitir a los partidos mayoritarios acceder al parlamento, la entonces «classe politique» rechazó tajantemente esa propuesta por razones obvias de interés propio. Sin embargo, en 1918 la mayoría de la población y los cantones aceptaron el referéndum correspondiente. En la siguiente elección, el Partido Radical Democrático perdió, por lo menos, el 40% de los escaños.
- b) Hasta la Segunda Guerra Mundial, las Leyes Federales Urgentes (dringliche Bundesbeschluesse) no estaban sujetas a referendos (facultativos). Con el fin de buscar el respaldo de los ciudadanos, y para adoptar

políticas en su propio interés, la «classe politique» en el gobierno y el parlamento declaraba las leyes federales «urgentes», incluso cuando ese no era el caso. En 1946 se puso en marcha una iniciativa para impedir esta desconsideración por los intereses de la población. Una vez más, los órganos legislativo y ejecutivo instaron a los votantes a rechazar la iniciativa. No obstante, los votantes la aceptaron, y ahora los políticos están obligados a tener en cuenta los intereses de los ciudadanos cuando deciden adoptar decisiones en relación con las leyes federales.

La historia de la votación en Suiza ofrece muchos más ejemplos de este tipo de choques entre las opiniones de los dirigentes políticos y los ciudadanos. Los políticos tienen que realizar grandes esfuerzos para apoyar a la mayor brevedad cualquier movimiento que se origine fuera del cártel. Algunas veces son los partidos establecidos (aunque generalmente al margen del cártel), o los grupos de interés, quienes inician los referendos. Para que esta estrategia prospere, los políticos deben, aunque sea parcialmente, tener presente las preferencias de la población y reducir sus pretensiones en cuanto a la búsqueda de rentas. En este caso, la *institución* del referéndum es responsable indirecta de que el cártel de los políticos disponga de menos margen de maniobra <sup>18</sup>.

Los políticos son muy conscientes de que el instrumento del referéndum popular limita gravemente su posibilidad de «explotar» a los ciudadanos/contribuyentes y, por tanto, se oponen a la introducción de elementos de democracia directa.

## 4.2. Los Referendos como Proceso

Cometeríamos un error si consideráramos un referéndum simplemente como una votación. A continuación analizaremos dos etapas importantes antes y después de la votación.

### El Proceso Previo al Referéndum

El panorama institucional determina en gran medida qué cuestiones figurarán en la agenda política y cuales se impedirá que aparezcan. En las democracias representativas, los políticos tienen mucha pericia en no dejar que se discutan los problemas que les perjudican en instituciones democráticamente legitimadas. Como hemos visto, tanto en la teoría como en la práctica, la capacidad de establecer la agenda tiene un efecto importante en los resultados de la votación <sup>19</sup>.

Una importante característica de los referendos es el proceso de debate que estimulan entre los ciudadanos, y entre los políticos y los ciudadanos <sup>20</sup>. Los debates previos a los referendos se pueden interpretar como un intercambio de argumentos entre iguales que tiene lugar de acuerdo con normas bien definidas. Este debate institucionalizado cumple varios de los requisitos del «proceso de debate ideal», como lo concibió Habermas (1983).

La relevancia del debate político induce a los ciudadanos a participar, dependiendo de la importancia del asunto en cuestión. En efecto, la experiencia suiza demuestra que algunos referendos son motivo de amplios e intensos de-

<sup>18</sup> Las iniciativas de los ciudadanos también permiten una «separación» de las cuestiones específicas sobre las que se ha de votar, frente a los «paquetes» de asuntos característicos de las democracias representativas. Por consiguiente, las iniciativas son responsables de que los resultados políticos se aproximen más a las preferencias populares (véase Besley y Coate 2000).

<sup>19</sup> Véase Romer y Rosenthal (1978, 1982) en relación con los referendos sobre el presupuesto de la escuela de Oregón, y Weingast y Moran (1983), Comités congresionales. Los dos grupos de investigadores no tienen en cuenta el papel *general* de los referendos en el establecimiento de la agenda, sino que se concentran en su repercusión en las decisiones burocráticas. Nosotros hacemos hincapié en el papel que desempeñan como instrumento para romper los cárteles políticos.

<sup>20</sup> La función primordial del debate en la democracia directa se analiza más detalladamente en Frey y Kirchgässner (1993), Bohnet y Frey (1994). En cuanto a la democracia en general, véase Dryzek (1990).

bates (como los referendos sobre la posibilidad de adhesión al Espacio Económico Europeo, con un índice de participación de casi el 80%, comparado con una media de aproximadamente el 40%). Otros referendos que los votantes consideran que no tienen tanta importancia ocasionan pocos debates y un reducido índice de participación (del orden del 25%). Esta variabilidad en la intensidad del debate y la participación invalida la tan estudiada «paradoja de la votación» (Tullock 1967, Riker y Ordeshook 1973).

El principal cometido del proceso previo al referéndum es aumentar el nivel de información de los votantes (la siguiente subsección presenta datos empíricos). Además, podemos establecer la hipótesis de que el intercambio de información también ayuda a configurar las preferencias del electorado. Pero lo más importante es que la «clase politique» puede influir en esta formación de preferencias, pero no puede controlarla.

Otro aspecto importante del proceso electoral consiste en ir más allá de las cuestiones relativas a los resultados. Los ciudadanos pueden beneficiarse del proceso como tal, ya que ha quedado bien establecido que la gente prefiere participar en el proceso decisorio porque potencia la percepción de autonomía de los individuos (véase la sección 3.1 para referencias sobre participación). Con respecto a la democracia directa, Cronin (1989), por ejemplo, indica que «si se hace al ciudadano más participe del proceso decisorio podría reducirse la alienación y la apatía» (p. 11). Además, el debate político que inducen las iniciativas y los referendos genera una comprensión mutua de las distintas opiniones y posiciones políticas. Los individuos se percatan de que sus propios intereses están estrechamente ligados a los intereses de sus conciudadanos. Este hecho fortalece el contrato social basado en el consenso, y motiva a la gente a actuar por encima del propio interés. Las posibilidades de participación democrática directa se consideran, por tanto, una importante fuente de honestidad de procedimiento percibida que repercute en el comportamiento individual.

### **Ajustes Posteriores al Referéndum**

En un referéndum, se adopta formalmente una decisión democrática, aunque ello no signifique necesariamente que los políticos y la administración pública toman las medidas adecuadas para aplicarla. Cuanto más legítima se supone que es una constitución en un sistema político, más elevados son los costes de no seguirla. La posibilidad de no ser reelegidos por los votantes puede llevar a los políticos a actuar así, aunque el grado de aplicación depende, en definitiva, de que los dirigentes políticos acaten voluntariamente las normas constitucionales.

La pregunta sobre quién consigue una mayoría en un referéndum no es lo único que importa. Un referéndum indica claramente cual es el sentimiento de la población con respecto a un asunto, así como dónde están las minorías y cuál es su dimensión. Se identifica a los grupos que discrepan con la mayoría; sus preferencias se hacen visibles y pasan a formar parte del proceso político (véase Gerber 1997). Esto hace posible que partidos concretos comiencen a defender su causa para obtener más apoyo, y que se lleven a cabo referendos en regiones concretas.

De nuevo Suiza nos ofrece un ejemplo oportuno. En 1989, una iniciativa popular exigía que el ejército suizo fuera totalmente disuelto. Muchos suizos consideraban que se trataba de un ataque a una de las instituciones casi sagra-

das del país. La «classe politique» estaba en total desacuerdo con la iniciativa y los generales amenazaban con su retirada si no se mostraba un rechazo tajante a la iniciativa (hablaban de un «no» del orden del 80 ó 90%). Los resultados del referéndum fueron una sorpresa para todos, ya que una tercera parte de los votantes (y una mayoría entre los votantes jóvenes aptos para cumplir el servicio militar), votaron a favor de la disolución del ejército. Tras un corto período de estupefacción, varios partidos sugirieron cambios en el ejército, que se llevaron a cabo en un breve espacio de tiempo-cambios que, antes del referéndum, todos consideraban que era imposibles de conseguir.

### 4.3. Datos Empíricos sobre las Consecuencias de la Democracia Directa

Como hemos analizado en la sección anterior, la democracia directa cambia el proceso político de tres maneras significativas, en comparación con la democracia meramente representativa: (i) habida cuenta de la restricción del poder de los políticos establecidos, se puede esperar un *resultado* del proceso político más cercano a las preferencias de los ciudadanos. (ii) La naturaleza participativa del proceso decisorio de la democracia directa facilita a los votantes incentivos para informarse sobre las cuestiones políticas, y cambia su relación con las autoridades y los conciudadanos. El *proceso* electoral podría ser, por tanto, una fuente de utilidad de procedimiento. (iii) La democracia directa repercute en el cambio *institucional*, y protege las normas que favorecen a los ciudadanos; en concreto, es un seguro contra los riesgos de la centralización excesiva.

Para substanciar estas hipótesis son necesarios análisis empíricos sistemáticos. Existen diversos estudios sobre Suiza y Estados Unidos (en relación con las encuestas, véase, p. ej., Bowler y Donovan 1998, Eichenberger 1999, Kirchgässner, Feld y Savioz 1999, Gerber y Hug 2001 o Matsusaka 2004). Los dos países son particularmente adecuados para la realización de análisis empíricos comparativos, habida cuenta de que los derechos de democracia directa se ejercen de manera muy diferente en los cantones suizos y en los estados de Estados Unidos. Mientras comentamos brevemente una gran variedad de resultados, se exponen detalladamente algunos hallazgos especialmente importantes.

#### Repercusiones en los Resultados Políticos

Para saber si la democracia directa repercute en los resultados del proceso político, un punto de partida lógico es comenzar por los gastos e ingresos públicos. Las decisiones fiscales constituyen las actividades principales de la mayor parte de los gobiernos, y las prioridades políticas tienen como base el proceso presupuestario.

En un estudio realizado ente 1986 y 1997 en 26 cantones suizos, Feld y Kirchgässner (2001) determinaron los efectos de un referéndum fiscal obligatorio en los gastos e ingresos agregados. En 217 casos de un total de 312 observaciones anuales, los cantones adoptan un referéndum obligatorio sobre nuevos gastos que sobrepasan un umbral determinado.

Se ha observado que los gastos e ingresos en cantones que convocan referendos fiscales son un 7 y un 11% inferiores respectivamente que en los cantones que no disponen de esta medida institucional <sup>21</sup>. En una muestra realizada en 132 ciudades suizas en 1990, los mismos autores repiten la prueba del impacto del referéndum obligatorio en el déficit presupuestario. En las ciudades en las que los ciudadanos no han aprobado el déficit presupuestario, los gastos e ingresos son, como promedio, un 20% inferiores, aproximadamente, al tiempo que la deuda pública se reduce aproximadamente un 30%. Con un registro de datos más amplio, establecido entre 1980 y 1998, se analiza la incidencia del referéndum obligatorio en los gastos, teniendo en cuenta el nivel de gasto (Feld y Matsusaka 2003). Con un umbral medio de 2,5 millones de francos suizos (CHF), el gasto per capita se reduce en 1.314 CHF, es decir, un 18% por un nivel de gasto medio de 7.232 CHF (comparado con los cantones que convocan un referéndum fiscal facultativo, o aquellos que no convocan ningún referéndum sobre el nuevo gasto público <sup>22</sup>). Al aplicar un umbral bajo de 0,5 millones de CHF (percentil 25) y un umbral alto de 15 millones de CHF (percentil 75), la diferencia en el gasto global varía de modo significativo entre cantones. Para el primero, se calcula que el gasto es inferior en 1.389 CHF, mientras que para el segundo la reducción es de 845 CHF. Además, se ha comprobado que el referéndum fiscal obligatorio tiene una incidencia menor cuando es más sencillo para los ciudadanos poner en marcha una iniciativa para una nueva ley, o cambiar una ley existente (calculado mediante el requisito de la firma). Por tanto, existe una relación sustitutiva entre ambas instituciones en relación con sus consecuencias en los resultados fiscales que se producen en los cantones.

Los estudios realizados en estados de Estados Unidos deparan unos resultados muy similares (Matsusaka 1995, 2004). En una lista que incluye a todos los estados excepto Alaska entre los años 1970 y 1999, se determina la incidencia del derecho de iniciativa en los gastos e ingresos públicos. La variable institucional (variable ficticia) recoge cualquier tipo de iniciativa, bien sea reglamentaria o dirigida a una enmienda constitucional. Una vez comprobados factores tales como el ingreso medio en el estado, la ayuda federal, el tamaño y crecimiento de la población, el porcentaje de población metropolitana, y si se trata de un estado del norte o del sur, en los estados con derecho de iniciativa los gastos y los ingresos son menores, como promedio, que en los estados que no disponen de este derecho. Los estados que disponen de derecho de iniciativa emplean 137 dólares per cápita menos que los estados en los que no se contempla el derecho de iniciativa. Al mismo tiempo, los ingresos son también inferiores en el primer tipo de estados, 117 dólares per cápita. Ambos efectos constituyen un 4%, aproximadamente, en comparación con los gastos e ingresos medios, respectivamente. No obstante, los efectos producidos se diferencian significativamente cuando se tienen en cuenta los requisitos de la firma para poner en marcha una iniciativa.

Se calcula que en los estados en los que se requiere un 2% de firmas, el cobro de impuestos y tasas es 342 dólares per cápita inferior que en los estados en los que no se contempla dicha iniciativa (cuando se trata del requisito de la firma modal del 5%, los ingresos son un 6% inferiores y los gastos un 5%) (Matsusaka 2004, capítulo 3). Estos efectos reflejan unos resultados sólidos que pueden atribuirse al referéndum en sí, y no, por ejemplo, a la ideología del electorado de un estado. El cálculo de las votaciones nominales de senadores estatales, utilizado como variable sustitutiva del conservadurismo de los votan-

<sup>21</sup> Aunque estos resultados suponen unos déficit mayores y una deuda pública más elevada en los cantones donde se celebra un referéndum fiscal, permaneciendo todo lo demás constante, los resultados empíricos respectivos no muestran efectos estadísticos significativos en ninguna de las dos mediciones (Feld y Kirchgässner 2001, p. 354).

<sup>22</sup> En la ecuación de regresión se verifican los siguientes factores: nivel de ingreso en el cantón, ayuda federal, grupos de edad de la población, tamaño de la población, densidad de la población, índice de empleo, y si se trata de ciudadanos germanoparlantes o no.



tes, no cambia los resultados de manera sustantiva; en todo caso, los efectos de la variable institucional aumentan (Matsusaka 2004, capítulo 3).

Este tipo de resultados se interpreta frecuentemente como una prueba evidente de que la democracia directa es responsable de que se den resultados favorables para los ciudadanos. Sin embargo, estos resultados sólo aportan datos evidentes frente al mundo del votante mediano, en el que los representantes aplican los niveles de gastos e ingresos preferidos por el votante mediano, y los referendos e iniciativas no tendrían ninguna incidencia<sup>23</sup>. Podría darse el caso que los niveles bajos de gastos e ingresos sirvieran a algunos grupos de intereses bien organizados (por ejemplo la gente acaudalada) que dependen menos de los servicios públicos. Por tanto, debe analizarse la eficacia del suministro de bienes públicos.

La utilización eficaz de los fondos públicos en distintos marcos institucionales puede estudiarse directamente en el caso de los bienes suministrados públicamente. En un estudio exhaustivo sobre la recogida de residuos, Pommerehne (1983, 1990) llega a la conclusión de que este servicio se facilita al menor precio en los pueblos suizos que disponen de amplios derechos de participación democrática directa y eligen un contratista privado. Si es el pueblo, en lugar de una compañía privada, quien suministra los servicios, el gasto es un 10% más elevado, aproximadamente. Las pérdidas en relación con la eficacia son de un 20%, aproximadamente, en los pueblos con democracias puramente representativas (en comparación con los pueblos con democracia directa). En los pueblos que dependen de las decisiones de representantes democráticos y de la recogida organizada por el sector público, el coste medio de la recogida de residuos es el más elevado (aproximadamente un 30% más elevado que en el planteamiento más eficaz).

Un estudio que relaciona los referendos fiscales con los resultados económicos en los cantones suizos (Feld y Savioz 1997), nos da una idea sobre la eficacia de los servicios públicos. Entre 1984 y 1993, una función de producción neoclásica incluye el número de empleados en todos los sectores, el gasto en educación del gobierno cantonal, incluidos los subsidios, y una variable sustitutiva para el capital basada en inversiones relacionadas con la industria de la construcción. Una variable ficticia amplía posteriormente la función de producción que identifica los cantones con amplios derechos de participación democrática directa en cuestiones financieras en el ámbito local. Se calcula que la productividad total —PIB cantonal per cápita— es un 5% más elevada en cantones que hacen uso de la democracia directa que en aquellos que no disponen de este tipo de instrumentos.

Blomberg *et al.* (2004), tomando como base una ecuación de crecimiento agregado, analizan hasta qué punto se facilita de manera productiva el capital público (servicios públicos, carreteras, educación, etc.), y si existe alguna diferencia entre estados con derecho de iniciativa o carentes de ella en los Estados Unidos. Se analizan datos de 48 estados entre 1969 y 1986 en relación con el producto estatal bruto, el capital público y privado, el empleo y la población. Según los autores del estudio, la eficacia en el suministro de servicios de capital productivos es sólo un 82%, aproximadamente, en los estados que carecen de derecho de iniciativa en comparación con los estados que disponen de él, es decir, existe una pérdida de aproximadamente el 20% en el gasto público cuando los ciudadanos no disponen de la posibilidad de poner en marcha iniciativas, frente a los estados en los que se contempla dicha institución.

<sup>23</sup> Por el contrario, Pommerehne (1978) aporta datos sólidos de que el modelo del votante mediano funciona mejor en pueblos suizos que disponen de amplios derechos de democracia directa, que en las ciudades con democracias representativas. Mientras que en el primer grupo, que incluye 48 de los 110 pueblos recogidos en la serie de datos establecida, se aprecia una elasticidad en la demanda estadísticamente significativa del gasto público agregado en 1970, no se puede decir lo mismo de las democracias representativas. El gasto público, por tanto, parece corresponderse mejor con las preferencias del votante mediano en las jurisdicciones donde se hace uso de la democracia directa.

Un estudio comparativo sobre el precio de la tierra en 91 municipios de Connecticut (Santerre 1986), aporta interesantes datos indirectos sobre la eficacia de los referendos e iniciativas. Los precios de la propiedad son significativamente más elevados en los municipios que conceden derechos para ejercer la democracia directa, en comparación con aquellos que no lo hacen.

En la sección 4.1, se ha subrayado el proceso político-económico en el que los políticos constituyen un cártel contra los ciudadanos. Sin embargo, los resultados previos también podrían explicarse por una información defectuosa que lleva a representantes políticos benévolos a poner en marcha políticas de peor calidad, hecho que ocurre con menor frecuencia en cantones, municipios y estados en los que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos de democracia directa. Aunque no rechazamos la opción de la existencia de representantes bienintencionados, consideramos que las diferencias en el nivel de eficacia se deben a las diferencias existentes en relación a la elusión de tareas legislativas. Un estudio sobre la corrupción en estados de Estados Unidos realizado en 1998 (Alt y Lassen 2003), aporta datos oportunos para el análisis que estamos realizando. En este estudio, se analiza la utilización indebida de un cargo público con fines lucrativos tomando como base una encuesta realizada a reporteros del congreso sobre su percepción de la corrupción pública. Los resultados obtenidos indican que, además de varias variables de control, existe un efecto estadísticamente significativo de las iniciativas de los votantes sobre la corrupción percibida. En los estados en los que los ciudadanos pueden poner en marcha iniciativas, la corrupción es menor que en aquellos estados en los que los ciudadanos carecen de esa potestad, y el efecto es mayor cuanto menor es el requisito de la firma para poner en marcha una iniciativa. El estudio se matiza aún más, habida cuenta de que para las iniciativas directas sólo existe un efecto negativo sobre la corrupción (pero no para las iniciativas indirectas, que han de ser aprobadas por el legislador).

Además del suministro eficaz de bienes y servicios públicos, las consecuencias de los derechos de participación política directa pueden estudiarse también en relación al grado de satisfacción de los ciudadanos. Las preferencias de los ciudadanos no se limitan a la abundancia material, sino que también incluyen aspectos tales como la libertad, igualdad de oportunidades, justicia social o solidaridad. Los datos previos pueden ayudar a intuir, aunque no a deducir si, en general, las preferencias de los individuos se atienden mejor en las democracias de participación directa o en las democracias representativas. Por el contrario, el análisis del bienestar subjetivo manifestado por los ciudadanos (para un estudio preliminar véase Frey y Stutzer 2002) puede aportar datos importantes sobre la posibilidad de que los individuos que residen en lugares donde se puede ejercer la democracia directa sean más felices.

En un estudio realizado en Suiza a principios de los años 90, se analiza empíricamente el efecto de los derechos de participación democrática directa en el nivel de satisfacción con la vida manifestado por la gente (Frey y Stutzer 2002). Las respuestas del estudio provienen de más de 6,000 entrevistas. La variable sustitutiva utilizada para determinar las ventajas individuales se basa en la siguiente cuestión: «¿Cuál es su grado de satisfacción con la vida en la actualidad?». Las posibilidades de respuesta se determinan en una escala del 1 (totalmente insatisfecho) al 10 (totalmente satisfecho). Los derechos institucionalizados de participación política individual se determinan a nivel cantonal, en donde existe una variación considerable. Se utiliza un índice general que determina las distintas barreras que impiden la entrada de los ciudadanos en el pro-

ceso político vía iniciativas y referendos en los cantones <sup>24</sup>. El principal resultado obtenido es la notable correlación positiva entre el grado de participación democrática directa y el bienestar subjetivo manifestado por los ciudadanos (una vez que se han tenido en cuenta importantes variables socio-democráticas y socioeconómicas). Un aumento en el índice de democracia directa de una desviación estándar incrementa el porcentaje de individuos que manifiestan una satisfacción muy alta con la vida en 3,4 puntos porcentuales, aproximadamente (o en torno a 0,14 unidades en la escala de 10 puntos). Este efecto es superior a la tercera parte de la diferencia en la satisfacción con la vida entre el grupo que dispone de menos recursos y el que manifiesta una mayor satisfacción con la vida. Habida cuenta de que la mejora afecta a todos, el factor institucional que determina la democracia directa es importante en un sentido agregado.

## Efectos en el Proceso de Toma de Decisiones Políticas

La democracia directa cambia esencialmente el *proceso* de toma de decisiones políticas. No se trata únicamente de que exista una mayor limitación por parte de los políticos a seguir las preferencias de los ciudadanos, sino que la participación directa de la gente cambia su motivación cuando actúan como votantes, contribuyentes o conciudadanos (Frey 1997). Este hecho puede explicar las diferencias sistemáticas existentes en relación con el nivel de conocimiento de cuestiones políticas por parte de los individuos, la posibilidad de que puedan crear una relación basada en la confianza a los poderes públicos, o si prefieren y obtienen utilidad de procedimiento de los derechos de participación democrática directa como tales.

Existe una creencia generalizada de que los ciudadanos bien informados constituyen un prerrequisito fundamental para que la democracia sea estable y funcione adecuadamente. Si los ciudadanos no disponen de información suficiente sobre los políticos o candidatos a los que votan, pueden sentirse decepcionados por las consecuencias reales de sus decisiones, y ello a su vez puede poner en peligro la aceptación y legitimidad de la democracia como sistema político. No obstante, la recogida de información para tomar una decisión informada en las urnas es un bien público que los ciudadanos están dispuestos de llevar a cabo sólo hasta cierto punto. Por una parte, se puede discutir si una decisión sobre una cuestión concreta, haciendo uso de la democracia directa, exige más o menos información que la elección de un candidato, habida cuenta de que las instituciones suelen reducir los gastos derivados de la facilitación de información a los ciudadanos <sup>25</sup>. Por otra parte, se puede preguntar si el propio nivel de información del votante depende del sistema político en el que residen los ciudadanos. En la última subsección hemos debatido teóricamente que un sistema político que concede a los ciudadanos más posibilidades de participación política, cambiará la oferta y la demanda de información política. Un ejemplo ilustrativo lo constituye la introducción del Tratado de Maastricht en varios países europeos. En los países en los que los ciudadanos disponían de derecho a voto (por ejemplo Dinamarca), los políticos debían de esforzarse mucho más para explicar el Tratado a los ciudadanos que en los países en los que no se llevaba a cabo ningún referéndum (por ejemplo Alemania). Para los ciudadanos los incentivos de ser informados eran mayores, habida cuenta de que el intenso debate previo al referéndum transformaba parcialmente el hecho de

<sup>24</sup> El índice se basa en cuatro instrumentos legales fundamentales para ejercer influencia directa en el proceso político en los cantones suizos: (i) la iniciativa para cambiar la constitución de un cantón, (ii) la iniciativa para cambiar la ley de un cantón, (iii) el referéndum obligatorio o facultativo para impedir una nueva ley o el cambio de una ley y (iv) el referéndum obligatorio o facultativo para impedir un nuevo gasto estatal. Los obstáculos se determinan con respecto a (i) el número de firmas necesario para poner en marcha un instrumento (absoluto o relativo al número de ciudadanos con derecho a voto), (ii) el período de tiempo legalmente permitido para recoger las firmas, (iii) el nivel de nuevo gasto per cápita que permita realizar un referéndum sobre financiación. Cada una de estas restricciones se calcula en una escala de seis puntos: «uno» indica un obstáculo alto, «seis» un obstáculo bajo (los referendos obligatorios se tratan como referendos con el obstáculo más bajo posible). Las valoraciones medias no ponderadas constituyen la medida utilizada para los derechos de democracia directa en los cantones suizos.

<sup>25</sup> Los votantes pueden utilizar las ideologías de partido como variable sustitutiva de las consecuencias de su voto. También prestan atención a la actuación previa de un gobierno; valoran la reputación de los candidatos (Lupia y McCubbins 1998); evalúan las recomendaciones de voto de los grupos de interés (Schneider 1985, Lupia 1994); o recogen información política procedente de los medios de comunicación de masas.

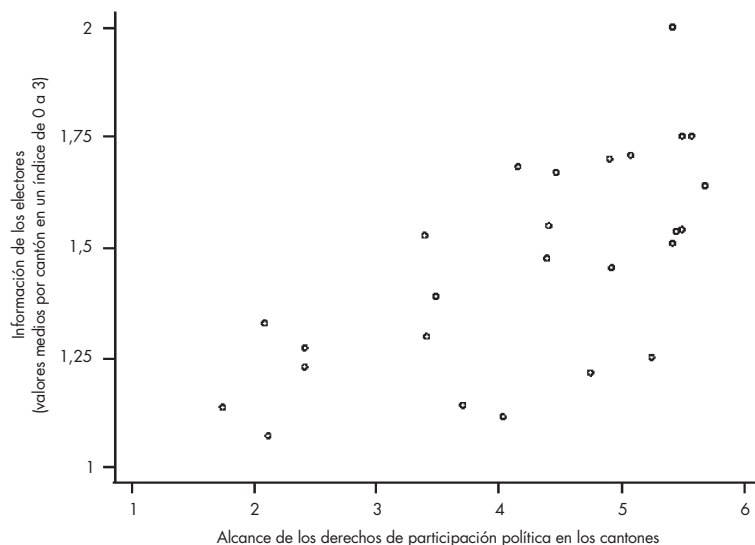
«disponer de una opinión razonada» en un bien privado. La observación casual sugiere, por tanto, que los niveles de información sobre el contenido del Tratado eran mayores entre los ciudadanos daneses. Aunque este ejemplo proporciona datos sugestivos de que los votantes están mejor informados cuanto mayor es el grado de influencia que ejercen en el proceso político, Benz y Stutzer (2004) aportan más datos sistemáticos.

Estos autores estudian la información del votante en dos contextos distintos. En primer lugar, se utilizan datos de la encuesta realizada por el Eurobarómetro para investigar sistemáticamente la repercusión de los referendos en varios países europeos en la información que disponen los ciudadanos sobre la Unión Europea (UE).

Los resultados indican que los individuos de los países que utilizan el referéndum están «objetivamente» mejor informados (de acuerdo con 10 preguntas sobre la UE formuladas por el Eurobarómetro en 1996), y se sienten «subjetivamente» mejor informados sobre la UE tras el referéndum (Eurobarómetro 1992-1997).

En segundo lugar, los autores observan la información que posee el elector en Suiza. El número de respuestas correctas a las siguientes preguntas se utiliza como variable sustitutiva para determinar el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre cuestiones políticas: (i) «¿De cuantos partidos consta el Consejo Federal?» (ii) ¿Quién era el presidente del Consejo Federal en 1995?» y (iii) «¿Cuántas firmas son necesarias para llevar a cabo una iniciativa?». Los datos se obtienen de una amplia encuesta realizada entre el electorado suizo en 1996. Las diferencias entre cantones se explican mediante la determinación del alcance de los derechos de participación de los ciudadanos, y diversas variables de control socio-demográfico. En este estudio, se utiliza el mismo índice general que en el estudio sobre la democracia directa y la satisfacción con la vida en suiza (descrito anteriormente). En la figura 5 se muestra una correlación entre la información de los votantes y los derechos de participación política en los cantones suizos.

**Figura 5**  
**Correlación entre la información del electorado y los derechos de participación política en los cantones suizos, 1995**



Fuente: Benz y Stutzer (2004) basándose en Selects 1996.

Como puede observarse, los ciudadanos que residen en jurisdicciones donde el uso de la democracia directa es más extenso están, como promedio, mejor informados sobre política. El resultado es válido en un modelo de regresión múltiple e indica que el efecto es notable. Para el rango completo de la variable institucional, se calcula un efecto comparable a un aumento en la educación desde la simple educación obligatoria hasta la asistencia a un colegio mayor que otorga un diploma al final.

El estudio realizado por Benz y Stutzer (2004) indica también que las posibilidades de participación política incrementan la intensidad del debate que, en la literatura, se considera como un importante medio de transmisión responsable de que los votantes estén mejor informados.

Es probable que el nivel de satisfacción de la gente con el suministro de servicios en las democracias directas influya en su comportamiento como votantes a la hora de recoger información, o como contribuyentes. No obstante, el proceso de toma de decisiones también puede contribuir a que se experimente un cambio en la gente con respecto a su confianza en las autoridades (esto se puede ver como un contrato psicológico, Feld y Frey 2002), y su motivación para acatar la ley. Por ejemplo, se ha demostrado que cuanto mayores son los derechos de participación democrática, mayor es la moral del contribuyente y menor la evasión de impuestos. Tomando como base los datos procedentes de la encuesta realizada por World Value Study, Torgler (2003) manifiesta que en los cantones suizos que ofrecen unos derechos más amplios de participación democrática directa, existen más probabilidades de que los ciudadanos estén de acuerdo con la afirmación de que nunca es justificable «defraudar a hacienda aunque se tenga oportunidad de ello». Pommerehne y Weck-Hannemann (1996), tras estudiar la evasión de impuestos en cantones suizos, llegan a la conclusión de que ésta es notablemente inferior cuando los ciudadanos influyen directamente en la política presupuestaria.

Los datos a los que se ha hecho referencia en esta subsección llevan a la hipótesis de que los ciudadanos podrían beneficiarse del proceso de la democracia directa, más allá de los resultados políticos. Stutzer y Frey (2004) amplían el estudio mencionado anteriormente sobre la democracia directa y la satisfacción con la vida para abordar esta hipótesis. Para poner en claro los efectos de los resultados y los efectos de procedimiento que contribuyen a la correlación positiva existente entre los derechos de participación y el bienestar subjetivo manifestado, se utiliza a extranjeros como grupo de control. Los extranjeros se benefician de los resultados favorables, pero se les excluye de los beneficios de procedimiento. En efecto, se tiene constancia de que el efecto positivo derivado de los derechos de participación democrática directa es, aproximadamente, tres veces mayor para los ciudadanos que para los extranjeros.

#### **4.4. Argumentos en Contra de los Referendos y Réplica de dichos Argumentos**

Se han reunido pruebas sistemáticas que indican que la democracia directa es un proceso cuyos resultados concuerdan más con las preferencias de los ciudadanos, que los procesos democráticos puramente representativos y sus resultados. Sin embargo, no podemos considerar los referendos como una institución popular en las democracias, por no decir nada de los sistemas autorita-

rios. No es de sorprender, por tanto, que los miembros de la «classe politique» se apresuren a presentar multitud de quejas, habida cuenta de que son conscientes de la amenaza que suponen los referendos para su posición, limitando, por ejemplo, su capacidad de búsqueda de rentas. Muchos intelectuales —incluso los que no toman parte en el pillaje del cártel de los políticos, y los que se oponen al poder político— también rechazan los referendos aduciendo una variedad de argumentos. El motivo principal es que se consideran mejores jueces que los propios ciudadanos para decidir lo que conviene a la gente. Tienden a verse a sí mismos en el papel del «rey-filósofo», decidiendo qué es el «bienestar social». Por tanto, prefieren sistemas de toma de decisiones en los que su opinión cuenta más. No es de extrañar, por tanto, que se opongan a los referendos por la misma razón por la que se oponen al mercado.

Los siguientes 10 argumentos se utilizan a menudo contra la institución del referéndum. Además de los datos empíricos que presentaremos en la última sección, respondemos a estas manifestaciones con argumentos adicionales.

### **«Los Ciudadanos no pueden comprender las Cuestiones complejas»**

Se dice que el votante medio no está ni bien informado ni bien educado, luego no se le puede permitir que tenga una participación determinante en las cuestiones políticas; ésta es la tarea de un grupo especializado, los políticos, que representan a los votantes.

Existen varios motivos para rechazar esta opinión:

En primer lugar, no tiene sentido que se de confianza a los ciudadanos para elegir entre partidos y políticos en las elecciones, pero que no se les de la misma confianza a la hora de decidir sobre cuestiones en los referendos; en todo caso, la primera opción es más compleja, ya que a uno sólo le cabe hacer especulaciones sobre cómo decidirán los políticos cuestiones futuras.

En segundo lugar, los votantes no necesitan conocer al detalle las cuestiones en juego. Simplemente, les basta con saber los aspectos principales de dichas cuestiones. Los principales interrogantes no son de naturaleza técnica, sino que contemplan decisiones de principio, que un votante está tan cualificado para tomarlas como un político.

En tercer lugar, no se debería sobrestimar la inteligencia y cualificaciones generales de los políticos. No existe un argumento lógico para considerarlos superiores al resto de la gente. Además, los Miembros del Parlamento disponen de pocas opciones; se ven obligados a votar de acuerdo con lo que sus superiores en el partido y un reducido grupo de especialistas han decidido previamente.

En cuarto lugar, existen diversas instituciones en la democracia directa que ayudan a los ciudadanos a tomar una decisión razonada. Los partidos y los grupos de interés dan sus recomendaciones con respecto a la toma de decisiones; está en manos de los ciudadanos tenerlas en cuenta o no. Más importante aún, el discurso en la etapa previa al referéndum saca a relucir las cuestiones más importantes y pone de manifiesto sus principales aspectos.

Por último, como se indica en la última sección, la información que poseen los ciudadanos sobre cuestiones políticas ha de tomarse de manera endógena. La democracia directa proporciona incentivos para que los ciudadanos puedan recopilar información de manera autónoma, y para que los actores políticos y los medios de comunicación puedan facilitarla.

### «Los Ciudadanos Muestran Poco Interés en Participar»

Con frecuencia, la participación en iniciativas y referendos es bastante baja. En ocasiones, sólo un reducido número de ciudadanos con derecho a voto va a las urnas. Se puede concluir, por tanto, que los ciudadanos no están interesados en las cuestiones sobre las que se ha de decidir.

Evidentemente, se trata de una conclusión errónea por tres motivos:

Primero, la participación en las votaciones no siempre es tan baja. Cuando los ciudadanos consideran que el asunto es importante, la participación aumenta considerablemente. Suiza aporta un buen ejemplo con respecto a esta variabilidad: aunque la participación media para todas las cuestiones en el ámbito federal es el 45%, aproximadamente, esta media puede llegar a reducirse hasta el 25%. Sin embargo, en otras ocasiones asciende hasta el 80% o más, como en 1992, cuando los ciudadanos tuvieron que decidir si querían o no formar parte del Área Económica Europea.

Segundo, una participación alta en la votación no es necesariamente algo bueno. Los ciudadanos son perfectamente conscientes de cuándo no participar, por ejemplo, si una cuestión carece, en su opinión, de la importancia suficiente, o cuando no han adoptado una decisión. Se podría afirmar, incluso, que es socialmente beneficioso que los ciudadanos no participen en esas condiciones y que dejen adoptar la decisión a aquellos a los que realmente interesa el asunto. Por tanto, la participación de los ciudadanos en las urnas refleja su grado de preferencia, convirtiendo el voto en un instrumento socialmente más valioso.

Tercero, mostraría gran ingenuidad por nuestra parte pensar que la participación en la votación del parlamento *libremente elegida* es muy diferente del modo en el que actúan los ciudadanos con respecto a los referendos populares. En la actualidad, los Miembros del Parlamento están altamente especializados y consideran muy detalladamente las ventajas y desventajas de un reducido número de cuestiones. Para el resto de los asuntos, tienen que seguir los dictados de los líderes de su partido, es decir, no emiten un voto voluntario. Esto se refleja frecuentemente en la participación extremadamente baja que se observa en las sesiones parlamentarias. Los grupos de presión o sus propios ministerios conducen a los Miembros del Parlamento a emitir el voto que les ha sido ordenado.

### «Es Sencillo Manipular a los Ciudadanos»

Los partidos políticos y los grupos de presión que disponen de abundantes recursos económicos tienen mayor capacidad para poner en marcha iniciativas y dedicarse a la propaganda electoral que los grupos de interés no organizados y con escasos recursos. Este hecho no se puede negar. Sin embargo, la perspectiva es errónea, ya que adopta una postura absoluta: es *siempre* cierto que los grupos bien organizados y acaudalados ejercen más poder. La cuestión clave es saber si disponen de *más* o *menos* poder en una democracia directa que en una democracia representativa. No cabe duda de que los grupos de presión bien organizados y financiados ejercen un poder notable sobre los políticos que se sientan en el parlamento y en el gobierno. Se podría afirmar que resulta más barato ejercer influencia sobre un reducido número de legisladores y cargos del gobierno que sobre todo el electorado.

### «Los Ciudadanos Tienden a Decidir Emocionalmente»

Se supone que en muchas ocasiones los aspectos emocionales influyen indebidamente en los votantes. Una vez más, esta acusación debe plantearse des-

de una perspectiva comparativa. Existen pocos motivos para creer que los políticos están menos sujetos a las emociones que los ciudadanos de a pie. Después de todo, los parlamentos son famosos por sus debates altamente emocionales, en los que a veces incluso se llega a las manos. Por este motivo, muchos parlamentos cuentan con procedimientos formales para debatir una propuesta dos e incluso tres veces, dejando un espacio de tiempo considerable entre debate y debate. Ocurre lo mismo en los referendos populares. Antes de llevar a cabo una votación, debe de haber tiempo para un debate intenso que permita que se pueda escuchar a las distintas partes.

Este debate aumenta notablemente las posibilidades de que la decisión que vaya a adoptarse sea más racional <sup>26</sup>.

### **«Hay Demasiados Referendos que Confunden a los Votantes»**

Cuando los ciudadanos tienen que decidir al mismo tiempo un gran número de cuestiones (en California, por ejemplo, los votantes tienen que decidir a menudo 20 propuestas o más), centran su atención en un reducido número de ellas, bien definidas. Las decisiones adoptadas en las demás cuestiones son improvisadas e irreflexivas.

Evidentemente, se trata de una situación que debe evitarse. Sin embargo, el número de referendos que se someten a votación puede depender del número de fines de semana al año en el que se celebren votaciones, y del número de firmas exigidas para poner en marcha una iniciativa o convocar un referéndum facultativo. Si el número de cuestiones sobre las que se debe decidir es muy amplio, el número de firmas exigidas puede aumentar. Este tipo de decisión debería adoptarse mediante un referéndum constitucional, para evitar que la «clase politique» estableciera un número tan elevado de firmas que la convocatoria de referendos se convirtiera en una misión casi imposible.

### **«El Liderazgo Político es Imposible»**

Se supone que a veces los políticos toman decisiones impopulares. Un ejemplo de ello lo constituiría una política fiscal restrictiva, cuando el déficit presupuestario está alcanzado unos niveles muy elevados, o cuando la inflación aumenta desmesuradamente. Este tipo de política sólo da resultados a medio e incluso a largo plazo. Se dice que este tipo de políticas impopulares serían imposibles de llevar a cabo en una democracia directa.

Sin embargo, esta conclusión no es necesariamente válida. En una democracia directa, los políticos están obligados a explicar sus políticas a los ciudadanos. Si ofrecen razones convincentes del motivo que les lleva a poner en marcha una política aparentemente impopular, los ciudadanos no se opondrán. Existen muchos ejemplos en Suiza que demuestran que los ciudadanos están preparados para soportar políticas que les supone una carga, siempre que los políticos se esfuercen por explicar por qué es necesario el sacrificio para mejorar la situación a largo plazo. Los datos empíricos que se presentan en la última sección muestran, por ejemplo, que la estabilidad fiscal es más alta en los cantones suizos y en los estados de Estados Unidos que disponen de derechos más amplios de participación democrática directa.

### **«Los Referendos son Inadecuados para Cuestiones Importantes»**

Habida cuenta de que se considera a los votantes deficientemente educados, mal informados, y que están sometidos a la manipulación y a las decisiones emocionales, se ha manifestado en más de una ocasión que los referendos

<sup>26</sup> En julio de 2002, el Bundestag alemán debatió (y rechazó) una propuesta para introducir elementos de democracia directa a nivel federal. Por temor a que se tomaran decisiones emocionales, se excluyó desde el principio la introducción de la pena de muerte como asunto para ser decidido por referéndum. Este hecho pasa por alto que un amplio debate entre ciudadanos, y con expertos y políticos, permite que se analicen todos los aspectos de una misma cuestión. Es improbable que se tome una decisión puramente emocional. Además, en muchos países donde la pena de muerte está legalizada siguen el principio de la democracia representativa (Estados Unidos, por ejemplo), mientras que el país con más amplios derechos de participación democrática directa (Suiza), la prohíbe.



se deberían utilizar para pequeñas cuestiones sin importancia. Por el contrario, las cuestiones de gran repercusión —como los cambios en la constitución— deberían dejarse a los políticos profesionales.

Lo contrario tiene más sentido. Los asuntos importantes pueden reducirse a su contenido esencial. De este modo, la evaluación no es una cuestión de pericia (científica), sino de juicios de valor. De acuerdo con el individualismo metodológico, sólo los ciudadanos pueden ser los jueces finales cuando se trata de preferencias, y una substitución por representantes es, como mucho, la segunda mejor solución. Habida cuenta de que los políticos tienen un incentivo sistemático de desviarse de las preferencias de los votantes, una substitución lleva a la obtención de resultados sesgados.

### **«Los Referendos Dificultan el Progreso»**

En muchas ocasiones se rechaza la opción de pedir a los ciudadanos que adopten una decisión, alegando que a los «ciudadanos de a pie» no les gustan los cambios y que impiden la adopción de «ideas novedosas y audaces».

Tal vez sea cierto que en los referendos se rechazan muchas propuestas nuevas, pero ello no significa que esto constituya ninguna desventaja. El hecho de que las propuestas contengan ideas nuevas no es prueba de su calidad. En efecto, los ciudadanos tienen razón al rechazarlas cuando favorecen a la «clase politique». El concepto de soluciones «novedosas, audaces» es no pocas veces el resultado del discurrir tecnocrático y de una mentalidad planificadora. Dichas soluciones fortalecen la posición de los políticos y los burócratas, pero no favorecen necesariamente los intereses de los votantes.

Los referendos constituyen un procedimiento contrastado para superar las situaciones de estancamiento en la toma de decisiones sociales y, en este sentido, son progresivos. Se dan casos en los que resulta complicado resolver una cuestión en el parlamento y el gobierno, y en los que los referendos ayudan a solventar la situación. Un ejemplo lo constituyen las exigencias de las regiones por obtener más independencia. Estas exigencias a menudo vienen acompañadas de una violencia y un derramamiento de sangre considerables. El País Vasco constituye uno de los muchos casos. En una democracia directa, se puede alcanzar una solución aceptable para la gran mayoría para este tipo de cuestiones irritantes. En Suiza, por ejemplo, la secesión de Jura del cantón de Bern se consiguió mediante varios referendos. Aunque se registraron algunos brotes de violencia, la cuestión se solucionó con mucha menos lucha y derramamiento de sangre de lo que normalmente ocurre en las democracias representativas, por no decir los sistemas autocráticos.

### **«Los Referendos Destruyen los Derechos civiles»**

Uno de los principales problemas de la democracia lo constituye la «tiranía de la mayoría». Este problema parece ser especialmente grave en el caso de los referendos, donde la voluntad de la mayoría no tiene restricción. Por consiguiente, los derechos civiles pueden verse frustrados. Pero este no es necesariamente el caso. Es más, si existen divisiones transversales económicas, sociales y políticas, ningún grupo de ciudadanos está siempre en la mayoría y, por tanto, se cuidará de no enfrentarse a otros grupos sociales. Las votaciones locales y estatales en Estados Unidos (Gamble 1997) aportan algunas pruebas empíricas que corroboran la supresión de los derechos civiles, pero también existen datos contradictorios sobre Estados Unidos y Suiza (Cronin 1989, Frey y Goette 1998). En un estudio sobre 51 propuestas de votación, se respalda el concepto

de divisiones transversales. Hajnal et al. (2002) manifiestan que los votantes americanos negros, latinos y asiáticos tienen aproximadamente un 1% menos de posibilidades de situarse en la mayoría ganadora que los votantes blancos.

#### **«Los Referendos son Caros»**

El último argumento contra los referendos lo constituye el supuesto elevado coste que supone el llevarlos a cabo desde una perspectiva administrativa. Se dice que las decisiones parlamentarias son mucho menos caras y, por tanto, deberían apoyarse.

Existen dos motivos por los que este razonamiento se considera erróneo:

En primer lugar, los referendos no son caros si los comparamos con los elevados costes que genera un parlamento profesional y el sistema de partidos que le acompaña (véase p. ej., von Armin 1988 para Alemania). Al igual que ocurre en una democracia directa, la última palabra la tienen los ciudadanos, y no se necesita emplear tantos fondos en el parlamento y los partidos. Además, los costes administrativos de los referendos no son tan elevados, habida cuenta de que en un fin de semana pueden tratarse varias propuestas, y puede pedirse a los ciudadanos que participen de manera activa en la organización de la votación y en el recuento de votos. Aunque los ciudadanos elegidos para colaborar deben de hacer frente a algún coste de oportunidad, esta participación tiene la ventaja de que les permite implicarse más directamente en el gobierno de su estado, lo cual tiende a elevar su sentido del deber.

En segundo lugar, los costes administrativos derivados de los referendos son inmateriales en comparación con su ventaja más importante: reducir el desvío de las decisiones políticas de las preferencias de los individuos.



## 5. Interacción entre las Instituciones Federales y Democráticas

La institución de ciudadanos que decide directamente sobre una cuestión y la descentralización de la toma de decisiones están estrechamente ligadas. El federalismo constituye un medio *alternativo* para que se satisfagan de una manera más adecuada las preferencias de los ciudadanos: los individuos tienden a dar la espalda a las jurisdicciones insatisfactorias, y se sienten atraídos por aquellas que se preocupan por las preferencias de la gente a un bajo coste. La posibilidad de «votar con los pies» tiende a comprometer los cárteles regionales dirigidos por los políticos.

La relación existente entre la democracia directa y el federalismo no se limita al objetivo común de satisfacer mejor las preferencias de los ciudadanos. Es más, las dos instituciones dependen la una de la otra. En concreto, a los ciudadanos les interesa una competencia federal entre jurisdicciones que funcione. Para que los ciudadanos puedan defenderse de los intereses de los políticos en el caso de los gobiernos centralizados, necesitan derechos políticos sólidos. Blankart (2000) hace referencia a la pérdida de instrumentos de democracia directa como factor influyente en la fuerte centralización observada en Alemania, en comparación con Suiza, tras la Segunda Guerra Mundial. El autor documenta el proceso de centralización comparando la Ley Básica Alemana de 1949 con la de 1999. Con respecto a la fiscalidad, por ejemplo, las bases imponibles se asignaban exclusivamente a cada uno de los tres niveles de gobierno. En 1999, la legislación federal controlaba la mayoría de los impuestos importantes, y la separación de los impuestos se sustituyó por la participación en los ingresos. Ello se refleja en la centralización de los impuestos, un 93,0% en 1995 frente a un 61,2% en 1950. Aunque en Suiza existe un sistema parlamentario bicameral similar al de Alemania, se puede observar una diferencia significativa en el procedimiento de cambio constitucional. Por lo que respecta a las cuestiones fiscales, por ejemplo, «desde 1917 se ha llamado a los ciudadanos a las urnas al menos 23 veces para que emitan su voto sobre los ingresos federales y los impuestos sobre el volumen de negocios. El 40% de las propuestas se han rechazado en la primera vuelta» (Blankart 2000, p. 32). Por consiguiente, los impuestos centralizados constituían el 47,4% en Suiza en 1995, es decir, un porcentaje mucho menor que en Alemania (aunque los niveles en ambos países eran similares en 1950: 60,1% en Suiza y 61,2% en Alemania).

También se documenta empíricamente la repercusión de la democracia directa en la descentralización del gobierno para los niveles inferiores de gobierno. En una ampliación del estudio sobre el gasto en los estados de Estados Unidos entre 1970 y 1999, Matsusaka (2004, capítulo 4) analiza cómo la iniciativa cambia la división existente entre el gasto estatal y el gasto local. Aunque los estados que disponen de derecho de iniciativa gastan, como promedio, un 13% menos per cápita a nivel estatal que los estados que no disponen de ese derecho, el gasto a nivel local es un 4% más elevado. El resultado es que existen pautas de gasto más descentralizado en los estados que adoptan la iniciativa. Se obtienen similares resultados para los cantones suizos en una muestra realizada entre 1980 y 1998 (Schaltegger y Feld 2001). La proporción del gasto cantonal en porcentaje del gasto estatal y local total, guarda relación con la convocatoria de un referéndum fiscal, en lugar de con el gasto per cápita. Según el estudio, los

cantones que ponen menos obstáculos para convocar un referéndum presupuestario están menos centralizados con respecto a los gastos y los ingresos. La repercusión en los gastos se debe en gran medida a que en los cantones con más amplios derechos de participación democrática directa el gasto está más descentralizado.

La democracia directa no sólo repercute en el proceso de centralización fiscal, sino también en la centralización espacial. Martin y Wagner (1978) indican que existe una menor incorporación de municipios en los estados de Estados Unidos cuando los residentes hacen uso de sus derechos de participación democrática directa en la toma de decisiones.

El problema de la centralización excesiva también se da por otros motivos (véase Eichenberger 1994, Vaubel 1994), y es difícil de controlar. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Tribunal Supremo, en lugar de proteger el sistema federal, ha permitido una interpretación amplia de las actividades asignadas al gobierno federal, lo que ha dado lugar a una centralización considerable. El referéndum, por el contrario, es probablemente la medida constitucional que mejor puede proteger a un gobierno descentralizado.

III

## **Cuestiones para la Reforma Institucional**



## 6. La Reforma del Gobierno Local

¿Cómo se puede reformar el gobierno local e introducir un nuevo federalismo democrático con derechos sólidos de participación democrática directa? En primer lugar analizamos las oportunidades y los riesgos que conlleva la puesta en marcha de las FOCJ (JFCS). Queremos hacer hincapié en las condiciones necesarias para que la puesta en marcha de las FOCJ (JFCS) sea provechosa. Las propias FOCJ (JFCS) podrían establecer las condiciones políticas necesarias para la adopción de la democracia directa a los niveles más altos de gobierno. Una reforma progresiva alternativa podría comenzar con la introducción de la democracia directa. Una vez que los ciudadanos disponen de la posibilidad de participar directamente en la política, pueden poner en marcha una iniciativa sobre la posibilidad de que la constitución permita y fomente la creación de FOCJ (JFCS). Es probable, por tanto, que el progreso en la reforma institucional redunde en su propio fortalecimiento.

### 6.1. La Puesta en Marcha de las FOCJ (JFCS)

Nuestra propuesta está orientada al proceso. No es necesario, ni posible, determinar a nivel nacional (o incluso a nivel europeo) todas las funciones que llevarán a cabo las FOCJ (JFCS), y el modo en que se organizarán estas entidades. La organización interna de un FOCUS concreto reside en la competencia de las comunidades e individuos que deciden establecer este tipo de jurisdicción. No obstante, es posible especificar las condiciones necesarias para que aparezca una FOCJ (JFCS) y realice sus tareas de manera eficaz. Por tanto, nuestro enfoque sigue la lógica de la economía constitucional, cuyo objetivo es diseñar procesos decisorios provechosos sin tener que dar una definición muy exacta de los resultados (Buchanan y Tullock 1962, Mueller 1996).

Existe una condición fundamental para que las FOCJ (JFCS) funcionen adecuadamente: deben regarantizar la competencia económica y política. Por tanto, los mercados económicos en las FOCJ (JFCS) deben ser abiertos; en concreto, deben garantizarse las cuatro libertades: la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Al mismo tiempo, los mercados políticos de las FOCJ (JFCS) deben de ser competitivos, es decir, deben garantizarse al máximo los derechos humanos y los derechos democráticos fundamentales, incluido el derecho de los ciudadanos a utilizar los instrumentos de democracia directa.

Tanto los gobiernos tradicionales como los órganos de gobierno de las FOCJ (JFCS) persiguen sus propios intereses y tienden a debilitar la competencia y a crear cárteles o incluso monopolios. Por tanto, un «comité de supervisión de la competencia» deberá controlar las normas correspondientes. Además, este órgano deberá establecer las normas que determinen el techo de las tasas de entrada y salida. Si éstas son muy elevadas, se impide la movilidad. No obstante, el importe que se establece para la movilidad ha demostrado ser eficaz, ya que impide que los individuos se aprovechen de las políticas redistributivas en las FOCJ (JFCS). También pueden ser necesarias medidas reguladoras que permitan a las FOCJ (JFCS) la prestación de servicios de manera eficaz



como se ha analizado anteriormente en el caso de las escuelas FOCJ (JFCS). En estos casos, convendría declarar obligatoria la pertenencia en calidad de miembro a un FOCUS y establecer unos niveles mínimos por los servicios que se van a prestar. Se debe conceder al comité de supervisión de la competencia los poderes necesarios para actuar si se infringen dichas normas. El comité deberá habilitarse mediante una decisión constitucional. Sería erróneo delegar el control de la competencia entre las FOCJ (JFCS) a las burocracias nacionales, habida cuenta de que éstas están interesadas en limitar las FOCJ (JFCS). Por tanto, consideramos que lo más adecuado es que el control lo lleve un organismo independiente. Una posible solución sería un tribunal constitucional (el Tribunal Europeo en la Unión Europea). Aunque este tipo de instituciones tienden a favorecer los intereses nacionales a costa de los intereses regionales y locales, sus decisiones son generalmente menos parciales que las de las instituciones políticas nacionales.

En vista de la dura resistencia que van a encontrar las jurisdicciones funcionales, su aparición estará supeditada al cumplimiento de dos condiciones:

- a) La fundación y el funcionamiento de las FOCJ (JFCS) debe ser un derecho garantizado constitucionalmente - la quinta libertad, como nos gustaría llamarla. Se debe permitir que las unidades políticas de reciente creación funcionen como jurisdicciones con competencias (limitadas) de aplicación. La facultad impositiva para financiar un servicio claramente especificado constituye la clave de la eficacia. No obstante, otras unidades políticas disputarán este derecho con las FOCJ (JFCS), ya que competirán por la misma base impositiva. La constitución debería permitir a las comunidades (como unidades políticas a nivel inferior) y a los individuos formar FOCJ (JFCS). No obstante, dependiendo de la función que haya de cumplirse, la pertenencia en calidad de miembro se puede limitar a las primeras. Se puede dar el caso, por ejemplo, de que los individuos constituyan un FOCUS que ofrezca un tipo especial de educación; para otros servicios, especialmente aquellos relacionados con el suministro de servicios públicos, p. ej., el tratamiento de las aguas residuales o la policía local, las comunidades o partes de ellas constituyen el agente «natural». Nos parece importante indicar que la decisión sobre a quién pertenece una función concreta, si a las comunidades o a los individuos, puede adoptarse a nivel local. Esta decisión no debería transferirse al ámbito Europeo.
- b) Es probable que las unidades políticas ya existentes no dificulten la formación de FOCJ (JFCS). Una de las consecuencias más importantes es que las unidades políticas a más alto nivel deben reducir los impuestos de aquellos ciudadanos que se conviertan en miembros de un FOCUS o de varias FOCJ (JFCS) que presten servicios públicos. El comité de supervisión de la competencia debe obligar a las unidades existentes a que declaren abiertamente el coste de los distintos servicios prestados, es decir, los precios de los impuestos. Estas «listas de precios de impuestos» se pueden utilizar posteriormente para reequilibrar el tipo impositivo de los ciudadanos a los que las nuevas FOCJ (JFCS), y no las unidades políticas tradicionales, prestan servicios. La tendencia de los gobiernos existentes a subestimar el coste para minimizar la reducción de las cargas impositivas de los miembros de las

FOCJ (JFCS), se puede romper exigiendo simplemente que los precios de los impuestos para un servicio específico no sólo sirvan para compensar a los ciudadanos que salen de la jurisdicción, sino también a los antiguos recipientes de los servicios, y a los recién llegados. Esta norma hace que el mercado de la política esté abierto a la competencia. La posible existencia de FOCJ (JFCS) es suficiente para obligar a todos los niveles de gobierno a informar sobre el coste real de sus servicios. No obstante, huelga decir que las unidades políticas existentes utilizarán todos los medios a su alcance para impedir el establecimiento de nuevos competidores. El comité de supervisión de la competencia no tiene una tarea fácil. De nuevo, el tribunal constitucional parece ser la institución adecuada para llevar a cabo esta tarea. Podría contar con las competencias del tribunal de cuentas (el «Rechnungshof») para controlar los cálculos de los precios de los impuestos. Esta institución dispone del conocimiento necesario que hasta ahora no ha sido aprovechado, habida cuenta de que a los tribunales de cuentas sólo se les permite formular recomendaciones no vinculantes, que en la mayoría de los casos son ignoradas por los responsables de la toma de decisiones políticas.

## 6.2. La Condición Previa en la Sociedad para la Democracia Directa

Existen muchos obstáculos político-económicos para llevar a cabo la introducción de instituciones políticas que limiten la competencia e influencia de intereses establecidos. Sin embargo, en las crisis de la sociedad, o después de una revolución (como en los antiguos países comunistas de Europa), existe una ventana de oportunidad para introducir un cambio institucional y nuevas normas básicas para la sociedad. Para introducir la democracia directa de manera satisfactoria durante estas épocas, se precisa una cultura cívica que facilite la utilización de referendos e iniciativas. Es imposible dirigir satisfactoriamente instituciones de democracia directa cuando no existe una base adecuada en la sociedad. Una situación en la que la democracia directa<sup>27</sup> funciona bien, es cuando existen fuertes divisiones generales (por ejemplo, con respecto a los ingresos per cápita, la religión, la cultura o el lenguaje). Ello garantiza que no sea siempre el mismo grupo de personas el que se encuentre en la minoría y se sienta explotado. Como también se ha subrayado, los ciudadanos deben depositar la confianza suficiente en los políticos para pensar que éstos cumplirán con las decisiones adoptadas en los referendos, y los políticos deben confiar que los ciudadanos adoptarán decisiones razonables cuando emitan su voto. Esta confianza debe aumentar con el tiempo y no puede ser implantada desde afuera. Por tanto, la «gran» solución de saltar de una democracia representativa a una democracia directa completamente desarrollada no es ni realista ni deseable. Por el contrario, los derechos de participación directa de los ciudadanos se deben introducir progresivamente<sup>28</sup>, para que el *proceso de aprendizaje* pueda llevarse a cabo entre los ciudadanos, el parlamento y el gobierno.

La utilización de las iniciativas y los referendos por parte de los ciudadanos constituye también un factor importante a la hora de potenciar la cultura cívica, especialmente en lo que respecta a la confianza que tiene los ciudadanos en

<sup>27</sup> Esta condición no es solamente específica para las democracias directas, también es válida para otros tipos de democracia.

<sup>28</sup> Introducir progresivamente elementos de democracia directa en un sistema político dominado por el gobierno puede, sin embargo, inducir al riesgo de que el gobierno entorpezca a propósito su funcionamiento para «demostrar» a los ciudadanos que no puede funcionar.

su gobierno. La democracia directa ayuda, por tanto, a crear las condiciones necesarias para su propio funcionamiento armonioso, siempre que el aprendizaje de sus frutos.

### 6.3. La Introducción Progresiva de la Democracia Directa

Los derechos de participación democrática directa pueden introducirse de diversas formas. Muchas de ellas limitan el proceso decisorio democrático directo y constituyen una amenaza considerable para la democracia directa. Pero sobre todo, estas limitaciones pueden perpetuarse. En el caso de varias de estas restricciones, ello supondría dar al traste con la idea de la participación de los ciudadanos en el proceso decisorio político. Las instituciones de la democracia directa no podrían potenciar sus capacidades. El resultado de la política en relación con las preferencias de los ciudadanos no sería muy diferente del que podríamos encontrar en un sistema representativo tradicional. Además, los ciudadanos se verán incapaces de aprender adecuadamente los rasgos característicos de la democracia directa. A continuación se exponen brevemente cinco planteamientos enfocados en la introducción progresiva de la democracia directa.

#### El tamaño de la mayoría

Aprobar una propuesta mediante una votación popular puede requerir el voto de una *gran mayoría*, por ejemplo, dos terceras partes de los participantes. En otros ocasiones, para aprobar la propuesta bastará con una mayoría simple del electorado *en su totalidad*, incluidos aquellos votantes que se abstienen. Estos quórum existen en Italia y en muchas economías de transición. En varias de ellas, los referendos recibieron una mayoría de los votos emitidos, pero no del electorado. En Italia, estos quórum han dado pie a que aquellos que se oponen a un referéndum llamen a la abstención al resto de los votantes, poniendo en peligro, de este modo, la institución de la democracia directa como tal. El número de firmas exigido puede constituir una importante limitación para las iniciativas populares y los referendos facultativos. Se considera necesario, por tanto, encontrar un equilibrio en el número de firmas exigido; si éste es reducido, se convocarán numerosos referendos, si es elevado, se excluirá a los ciudadanos del proceso decisorio.

#### Ámbito de las cuestiones

Algunas cuestiones delicadas pueden excluirse de la votación directa, o pueden protegerse mediante el uso de las mayorías cualificadas, haciendo frente, así, a los votos «irresponsables» e «incontrolables». Se podría limitar el ámbito de las cuestiones del siguiente modo:

- Pueden excluirse partes fundamentales de la *constitución*, por ejemplo, las que hacen referencia a los derechos humanos, políticos y civiles<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Esta limitación puede tener sentido incluso en democracias directas consolidadas, pero no es el caso de Suiza. Se debería añadir a renglón seguido que no se ha observado en el electorado suizo una tendencia a aprovecharse de la situación cuando se trata de decidir sobre estos derechos básicos.

- Se puede prescindir del voto de los ciudadanos para algunas cuestiones supuestamente *sensibles*, por ejemplo, los problemas relacionados con grupos minoritarios, étnicos o religiosos específicos, o la pena de muerte (como en Alemania).
- Algunas cuestiones que se supone están fuera de la *competencia* de los ciudadanos. En este apartado podríamos incluir problemas económicos, como la fiscalidad. (En Alemania, la reciente propuesta de introducir referendos nacionales excluyó desde el principio las cuestiones fiscales).

Probablemente, estas restricciones constituyen un peligro para la aplicación satisfactoria del proceso decisorio democrático directo, ya que debilitan la institución desde el principio. Si sólo se someten a votación las cuestiones menos importantes, o si el número de firmas exigido para llevar a cabo una iniciativa o un referendo facultativo es demasiado elevado, los ciudadanos no pueden experimentar las ventajas de la democracia directa. Por otra parte, los políticos siempre pueden alegar que dieron una oportunidad a la democracia directa, pero que no funcionó. Cuando las restricciones son rigurosas, se puede crear un círculo vicioso. El modo en que se introduce la participación popular puede propiciar experiencias y resultados insatisfactorios, que son aprovechados por los oponentes de la democracia directa (especialmente los políticos en el poder) para introducir nuevas restricciones más severas. Evidentemente, la democracia directa no puede funcionar en estas circunstancias.

## Nivel de decisión

Se puede limitar el uso de la democracia directa concediendo ese derecho sólo a cierto nivel del estado. Una posibilidad es comenzar a *nivel local*, concediendo a los ciudadanos el derecho a poner en marcha iniciativas y votar en referendos en municipios. Ello permite a los ciudadanos beneficiarse de la información diaria para poder formarse una opinión razonada. Además, las cuestiones normalmente tocan muy de cerca a la población. Pero este procedimiento sólo tiene sentido si los municipios disponen de un grado de autonomía razonable. Preferiblemente, deberían poder decidir sobre asuntos relacionados con la fiscalidad y el gasto público. Por lo que respecta a estados miembro de la UE, se han introducido recientemente unos derechos electorales bastante amplios en algunos Lander alemanes (en concreto en Bavaria y el New Laender, véase, p. ej., Luthardt y Waschkuhn 1997)<sup>30</sup>.

Otra posibilidad es comenzar a *nivel nacional*, donde están en juego cuestiones importantes. Esto ha ocurrido, de hecho, en varios países europeos, donde se ha dejado en manos de la ciudadanía la adopción de decisiones tales como la posibilidad de formar parte de la Unión Europea o de participar en alguno de los muchos tratados. Los ciudadanos son conscientes de la importancia de estas decisiones y no cabe duda de que sienten un gran interés por participar en la votación.

Las limitaciones en los niveles a los que se han de introducir mecanismos de democracia directa tienen más sentido. Los derechos para poner en marcha iniciativas y convocar referendos deberían introducirse en primer lugar a nivel local, y al mismo tiempo a nivel nacional, dejando para el final las decisiones a nivel regional. A nivel local, los ciudadanos tienden a estar mejor informados sobre el asunto de que se trate, mientras que a nivel nacional las decisiones que

<sup>30</sup> Gallagher y Uleri (1996) describen la experiencia del referéndum en otros países europeos.

han de adoptarse son obviamente importantes. En efecto, estos son los niveles en los que se han introducido elementos de democracia directa en diversas economías de transición, aunque sólo hasta cierto punto.

## Tiempo

El proceso del referéndum puede llevarse a cabo en tres fases: dejando que transcurra un período de tiempo suficiente entre el comienzo de una iniciativa o proceso de referéndum, la votación, y la entrada en vigor de la decisión resultante. Se trata de un paso hacia la idea constitucional (p. ej., Mueller) de poner a los individuos tras el velo de la incertidumbre, e inducirles, por tanto, a que adopten una posición más objetiva.

Una idea más innovadora consiste, como lo hacen (muchos) parlamentos, en realizar una primera, segunda e incluso tercera lectura de una ley. En una democracia directa, podría emitirse en primer lugar un voto *informativo*, y una vez transcurrido un tiempo razonable donde puedan debatirse los resultados, podría emitirse un voto *decisivo*.

## La cogestión

Es posible que la decisión de los ciudadanos sólo entre en vigor si es respaldada por una votación posterior en el parlamento (y tal vez incluso en las dos cámaras). Ello, sin embargo, reduciría los referendos a un plebiscito. Otra posibilidad consistiría en conceder un derecho de veto bien a los ciudadanos o al parlamento. También podemos plantearnos la mayoría doble en forma de votación popular y votaciones en las regiones (cantones o estados). Esta última modalidad se utiliza, por ejemplo, en Suiza, en donde un referéndum constitucional debe ser aprobado por la mayoría del electorado suizo y por la mayoría de los cantones.

## 7. Comentarios Finales

En la mayor parte de los países, los ciudadanos perciben que disponen de poco poder a nivel local. Pero disponer de poder a nivel local es fundamental para el bienestar de las personas. Muchas decisiones políticas de mayor y más inmediata repercusión en la vida de los ciudadanos se adoptan a nivel local, por ejemplo, las prioridades de los servicios de infraestructura como agua, gas y electricidad, policía, escuelas, carreteras y la asistencia social. Por tanto, consideramos de suma importancia que se mejoren las posibilidades de los ciudadanos de participar más activamente en la política local. El objetivo consiste en acercar las decisiones públicas en los niveles inferiores de gobierno a las preferencias de los ciudadanos.

En la situación en que se encuentran las instituciones políticas de la mayoría de las democracias europeas, les resulta muy difícil conceder estas posibilidades de participación política más amplias. Por tanto, tendremos que empezar a pensar en otras instituciones. En este estudio, adelantamos dos propuestas.

En primer lugar, sugerimos que se concedan uno *derechos más amplios de participación política directa a los ciudadanos*, que vayan más allá del simple voto a los políticos que se supone van a representar sus intereses. Tenemos en mente dos instituciones principales: los referendos y las iniciativas. Cada una de ellas funciona de manera diferente, y sus consecuencias en la utilidad de procedimiento y en los resultados también son distintas. Los *referendos* están diseñados para limitar el poder de los políticos y de la burocracia pública. Cuando adoptan decisiones que los ciudadanos consideran que no coinciden con sus intereses, se les puede parar los pies. Este poder concedido a los ciudadanos induce a los responsables de la toma de decisiones políticas a considerar mejor el modo en que las decisiones repercuten en el bienestar de los ciudadanos. Las *iniciativas* dan a los ciudadanos la capacidad de participar activamente. Les permiten introducir en el proceso político sus ideas y deseos, que los políticos y burócratas públicos desatendieron, pasaron por alto, o simplemente consideraron que no coincidían con su propio interés. Tanto los referendos como las iniciativas buscan inducir cambios políticos, sin preocuparse por los responsables políticos en sí. En otro estudio se podría abordar la destitución. La *destitución*, al contrario de las iniciativas y referendos, quita de en medio a los políticos que, a entender de los ciudadanos, no quieren o son incapaces de llevar a cabo políticas en el interés de los ciudadanos locales.

En segundo lugar, proponemos reforzar el federalismo, que además sirve para satisfacer mejor las preferencias de los ciudadanos. Sugerimos un nuevo tipo de institución que haga frente a la parcialidad en el suministro de bienes públicos locales como consecuencia de los desbordamientos. Se puede acabar con la parcialidad sistemática *ajustando el tamaño de la jurisdicción a la geografía de los problemas*. Habida cuenta de que la geografía de los problemas difiere notablemente entre las diversas funciones, la actividad del suministro local debe diferenciarse de acuerdo con la función, y se deben elegir el tamaño y las fronteras adecuadamente. Deberían crearse *jurisdicciones funcionales, superpuestas y competitivas* (FOCJ (JFCS)) que sustituyan a las actuales Jurisdicciones Polivalentes. Prometen ser un medio eficaz para conseguir un suministro de servicios públicos que se adapte mejor a las preferencias de la población.

Las FOCJ (JFCS) constituyen la primera propuesta institucional realizada mediante la introducción de elementos de democracia directa, reforzando, así, la competencia política.

Las dos propuestas realizadas para fortalecer el poder local de los ciudadanos en el contexto de muchos países europeos suenan casi revolucionarias. Después de todo, en muchos países europeos las decisiones que conciernen al suministro público local están dictadas en su totalidad por una remota administración centralizada. Pero las propuestas que hacemos en el presente estudio no son utópicas en absoluto, o simples posibilidades teóricas. En efecto, se ha demostrado que la democracia directa funciona bien en varios países, sobre todo Estados Unidos y Suiza. Los referendos se han utilizado con mayor frecuencia para decidir cuestiones europeas y, en algunas ocasiones, también han servido para resolver cuestiones nacionales. El tipo de federalismo funcional y superpuesto (FOCJ (JFCS)) que se propone en el presente estudio no ha sido utilizado en su forma pura, pero en muchos lugares se pueden apreciar claramente elementos que aquí se exponen. Un ejemplo de ello lo constituye la Unión Europea, que avanza a distintas velocidades. Algunos miembros de la Unión Europea deseaban una mayor integración y decidieron adoptar el EURO en los acuerdos de Schengen; otros países miembros no deseaban tanta integración y han optado por mantenerse aparte en algunos aspectos de la política europea común.

En nuestro estudio hemos realizado un gran esfuerzo por reforzar nuestros argumentos con datos empíricos. A menudo se trata de cálculos económicos de parámetros en regresiones múltiples que se refieren a los efectos de variantes concretas de la democracia directa y el federalismo.

Para finalizar, estamos convencidos que las dos instituciones propuestas para el gobierno local, la democracia directa mediante referendos e iniciativas, y las jurisdicciones funcionales superpuestas, son capaces de fortalecer el poder local de los ciudadanos de manera decisiva y sostenible. Estamos convencidos también de que los beneficios en cuanto a los procedimientos y resultados incrementarán de manera significativa el bienestar de la población local.

### **Reconocimiento**

Agradecemos a Reiner Eichenberger por debatir con nosotros muchas de las cuestiones abordadas en el presente estudio sobre el gobierno local.

# Bibliografía

- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR) (1982). *State and Local Roles in the Federal System*. Report A-88. Washington D.C.: US Government Printing Office.
- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR) (1987). *The Organization of Local Public Economies*. Report A-109. Washington D.C.: US Government Printing Office.
- ALT, James E. and David DREYER LASSEN (2003). «The Political Economy of Institutions and Corruption in American States». *Journal of Theoretical Politics* 5(3). 341-365.
- ASHWORTH, John, Bruno HEYNDELS and Carine SMOLDERS (2002). «Redistribution as a Local Public Good: An Empirical Test for Flemish Municipalities». *Kyklos* 55(1). 27-56.
- BALCH, George I. (1974). «Multiple Indicators in Survey Research: The Concept of “Sense of Political Efficacy”». *Political Methodology* 1: 1-43.
- BARBER, Benjamin R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- BAUMOL, William J. and Hilda BAUMOL (1994). «On the Economics of Musical Composition in Mozart’s Vienna». *Journal of Cultural Economics* 18(3). 171-198.
- BENZ, Matthias and Alois STUTZER (2004). «Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland». *Public Choice* 119(1-2). 31-59.
- BESLEY, Timothy and Stephen COATE (2000). «Issue Unbundling via Citizens’ Initiatives». Mimeo, Department of Economics, London School of Economics.
- BLANKART, Charles B. (1992). «Bewirken Referenden und Volksinitiativen einen Unterschied in der Politik?». *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3(4). 509-524.
- BLANKART, Charles B. (2000). «The Process of Government Centralization: A constitutional View». *Constitutional Political Economy* 11(1): 27-39.
- BLÖCHLIGER, Hansjörg and René L. FREY (1992). «Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?». *Aussenwirtschaft* 47: 515-548.
- BLOMBERG, S. Brock, Gregory D. HESS and Akila WEERAPANA (2004). «The Impact of Voter Initiatives on Economic Activity». Forthcoming in *European Journal of Political Economy*.
- BOHNET, Iris and Bruno S. FREY (1994). «Direct-Democratic Rules: The Role of Discussion». *Kyklos* 47(3): 341-354.
- BOWLER, Shaun and Todd DONOVAN (1998). *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BOWLER, Shaun and Todd DONOVAN (2002). «Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government». *British Journal of Political Science* 32(2): 371-390.
- BRENNAN, Geoffrey and James M. BUCHANAN (1980). *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRENNAN, Geoffrey and Alan P. HAMLIN (2000). *Democratic Devices and Desires*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUCHANAN, James M. (1991). «An American Perspective on Europe’s Constitutional Opportunity». *Cato Journal* 10: 619-629.
- BUCHANAN, James M. (1965). «An Economic Theory of Clubs». *Economica* 32(1). 1-14.
- BUCHANAN, James M. and Gordon TULLOCK (1962). *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- BUTLER, David and Austin RANNEY (eds.) (1994). *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: AEI Press.
- CASELLA, Alessandra and Bruno S. FREY (1992). «Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions». *European Economic Review* 36: 639-646.
- CRAIG, Stephen C. and Michael A. MAGGIOTTO (1982). «Measuring Political Efficacy». *Political Methodology* 8: 85-110.
- CRONIN, Thomas E. (1989). *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- CURZON PRICE, Victoria and Jacques GARELLO (2003). «Index of Fiscal Decentralisation: Methodology and Findings». *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 13(4). 441-478.
- DAHL, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- DAHL, Robert A. and Edward TUFTE (1973). *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- DENO, Kevin T. and Stephen L. MEHAY (1985). «Institutional Constraints on Local Jurisdiction Formation». *Public Finance Quarterly* 13: 450-463.
- DILORENZO, Thomas J. (1981). «Special Districts and Local Public Services». *Public Finance Quarterly* 9: 353-367.
- DOWNS, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- DRÈZE, Jacques (1993). «Regions of Europe: a Feasible Status, to be Discussed». *Economic Policy* 17: 266-307.



- DRYZEK, John S. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DUBOIS, Philip L. and Floyd FEENEY (1998). *Lawmaking by Initiative: Issues, Options and Comparisons*. New York: Agathon Press.
- EICHENBERGER, Reiner (1994). «The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization». *Kyklos* 47(3). 403-420.
- EICHENBERGER, Reiner (1999). «Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie». In: Hans Herbert VON ARNIM (ed.). *Adäquate Institutionen: Voraussetzung für «gute» und bürgernahe Politik?* Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Berlin: Duncker & Humblot.
- EICHENBERGER, Reiner and Bruno S. FREY (2002). «Democratic Governance for a globalized World». *Kyklos* 55(2). 265-88.
- EICHENBERGER, Reiner and Angel SERNA (1996). «Random Errors, Dirty Information, and Politics». *Public Choice* 86: 137-156.
- EPPLE, Dennis and Allan ZELENITZ (1981). «The Implications of Competition Among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?». *Journal of Political Economy* 89: 1197-1217.
- EUROPEAN CONSTITUTIONAL GROUP (1993). *A Proposal for a European Constitution*. London.
- FELD, Lars P. (2000). *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- FELD, Lars P. and Bruno S. FREY (2002). «Trust Breeds Trust: How Taxpayers Are Treated». *Economics of Governance* 3(2). 87-99.
- FELD, Lars P. and Gebhard KIRCHGÄSSNER (2001). «The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making». *Economic Policy* 0(33): 329-63.
- FELD, Lars P. and John G. MATSUSAKA (2003). «Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons». *Journal of Public Economics* 87(12): 2703-2724.
- FELD, Lars P. and Marcel R. SAVIOZ (1997). «Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation». *Kyklos* 50(4): 507-538.
- FINKEL, Steven E. (1985). «Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis». *American Journal of Political Science* 29(4): 891-913.
- FOSTER, Kathryn A. (1996). «Specialization in Government, The Uneven Use of Special Districts in US Metropolitan Areas». *Urban Affairs Review* 31: 283-313.
- FREY, Bruno S. (1983). *Democratic Economic Policy*. Oxford: Blackwell.
- FREY, Bruno S. (1994). «Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience». *American Economic Review* 84(2). 338-348.
- FREY, Bruno S. (1997). «A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues». *Economic Journal* 107(443). 1043-1053.
- FREY, Bruno S., Matthias BENZ and Alois STUTZER (2004). «Procedural Utility: Not Only What, but also How Matters». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 160(3). 377-401.
- FREY, Bruno S. and Reiner EICHENBERGER (1999). *The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- FREY, Bruno S. and Lorenz GOETTE (1998). «Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?». *American Journal of Political Science* 42(4): 1343-1348.
- FREY, Bruno S. and Gebhard KIRCHGÄSSNER (1993). «Diskursethik, Politische Ökonomie und Volksabstimmungen». *Analyse und Kritik* 15(2): 129-149.
- FREY, Bruno S., Marcel KUCHER and Alois STUTZER (2001). «Outcome, Process and Power in Direct Democracy. New Econometric Results». *Public Choice* 107(3-4): 271-293.
- FREY, Bruno S. and Alois STUTZER (2000). «Happiness, Economy and Institutions». *Economic Journal* 110(446): 918-38.
- FREY, Bruno S. and Alois STUTZER (2002). *Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- GALLAGHER, Michael and Pier VINCENZO ULERI (eds.) (1996). *The Referendum Experience in Europe*. London: Macmillan.
- GAMBLE, Barbara S. (1997). «Putting Civil Rights to a Popular Vote». *American Journal of Political Science* 41(1). 245-269.
- GERBER, Elisabeth R. (1997). *The Populist Paradox: Interest Groups and the Promise of Direct Legislation*. Princeton: Princeton University Press.
- GERBER, Elisabeth R. and Simon HUG (2001). «Legislative Response to Direct Legislation». In: Matthew MENDELSON and Andrew PARKIN (eds.). *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. New York: Palgrave: 88-108.
- GOLD, Steven D. (1991). «Interstate Competition and State Personal Income-Tax Policy in the 1980s». In: Daphne A. KENYON and John KINCAID (eds.). *Competition among States and Local Governments*. Washington D.C.: Urban Institute Press: 205-217.
- GROSS, Andreas and Bruno KAUFMANN (2002). *IRI Europe Country Index on Citizen Lawmaking 2002*. Amsterdam: IRI (Initiative and Referendum Institute Europe).
- HABERMAS, Jürgen (1983). «Diskursethik - Notizen zu einem Begründungsprozess». In: Jürgen HABERMAS (ed.). *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*. Frankfurt: Suhrkamp: 53-125.

- HAJNAL, Zoltan L., Elisabeth R. GERBER and Hugh LOUCH (2002). «Minorities and Direct Legislation: Evidence from California Ballot Proposition Elections». *Journal of Politics* 64(1): 154-177.
- HAUMANN, Heiko (1991). *Geschichte der Ostjuden*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag. Hayek, Friedrich August von (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: Chicago University Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- INMAN, Robert P. and Daniel L. RUBINFELD (2000). Federalism. In: Boudewijn BOUCKAERT and Gerrit DE GEEST (eds.). *Encyclopedia of Law and Economics*. Publishers Edward Elgar and the University of Ghent. URL: <http://encyclo.findlaw.com/> [Query 17.09.2004]
- JONES, Eric L. (1981). *The European Miracle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KIRCHGAESSNER, Gebhard (2001). «The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence». CESifo Working Paper No. 617, Munich.
- KIRCHGAESSNER, Gebhard, Lars FELD and Marcel R. SAVIOZ (1999). *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. BASEL et al.: Helbing and Lichtenhahn/Vahlen/Beck.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard und Werner W. POMMEREHNE (1996). «Tax Harmonization and Tax Competition in the European Community: Lessons from Switzerland». *Journal of Public Economics* 60: 351-371.
- LANE, Robert E. (1959). *Political Life: Why and How People Get Involved in Politics*. New York: Free Press.
- LANE, Robert E. (1988). «Procedural Goods in a Democracy». *Social Justice Research* 2(3): 177-192.
- LANE, Robert E. (2000). *The Loss of Happiness in Market Economies*. New Haven and London: Yale University Press.
- LUPIA, Arthur (1994). «Shortcuts versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections». *American Political Science Review* 88(1): 63-76.
- LUPIA, Arthur and Mathew MCCUBBINS (1998). *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* New York: Cambridge University Press.
- LUTHARDT, Wolfgang and Arno WASCHKUHN (1997). «Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie: Entwicklungsstand und Perspektiven». In: Ansgar KLEIN und Rainer SCHMALZ-BRUNS (Hrsg.). *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland: Möglichkeiten und Grenzen*. Baden-Baden: Nomos: 59-87.
- MAGLEBY, David B. (1984). *Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States*. Baltimore and London: The John Hopkins University.
- MANSBRIDGE, Jane (1983). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- MARTIN, Dolores and Richard WAGNER (1978). «The Institutional Framework for Municipal Incorporation: An Economic Analysis of Local Agency Formation Commissions in California». *Journal of Law and Economics* 21(2): 409-425.
- MATSUSAKA, John G. (1995). «Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years». *Journal of Political Economy* 103(2): 587-623.
- MATSUSAKA, John G. (2004). *For the Many or the Few. How the Initiative Process Changes American Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- MEHAY, Stephen L. (1984). «The Effect of Governmental Structure on Special District Expenditures». *Public Choice* 44: 339-348.
- MUELLER, Dennis C. (1989). *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MUELLER, Dennis C. (1996). *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press.
- NELSON, Michael A. (1990). «Decentralization of the Subnational Public Sector: An Empirical Analysis of the Determinants of Local Government Structure in Metropolitan Areas in the U.S.». *Southern Economic Journal* 57: 443-457.
- NIEMI, Richard G., Stephen C. CRAIG and Franco MATTEI (1991). «Measuring Internal Political Efficacy in the 1988 National Election Study». *American Political Science Review* 85(4): 1407-1413.
- NISKANEN, William A. (1992). «The Case for a New Fiscal Constitution». *Journal of Economic Perspectives* 6(2): 13-24.
- NUUN, Samuel and Carl SCHOEDEL (1997). «Special Districts, City Governments, and Infrastructure. Spending in 105 US Metropolitan Areas». *Journal of Urban Affairs* 19: 59-72.
- OATES, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, Wallace E. (1991). *Studies in Fiscal Federalism*. Aldershot: Elgar.
- OATES, Wallace E. (1999). «An Essay on Fiscal Federalism». *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.
- OLSON, Mancur (1969). «The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government». *American Economic Review* 59(2): 479-487.
- PAK, Hung Mo (1995). «Effective Competition, Institutional Choice and Economic Development of Imperial China». *Kyklos* 48: 87-103.
- PATEMAN, Carol (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- POMMEREHNE, Werner W. (1978). «Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities». *Journal of Public Economics* 9(2): 225-280.
- POMMEREHNE, Werner W. (1983). «Private versus öffentliche Müllabfuhr: Nochmals betrachtet». *Finanzarchiv* 41: 466-475.
- POMMEREHNE, Werner W. (1990). «The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis». *European Economic Review* 34(2-3): 458-469.

- POMMEREHNE, Werner W. and Hannelore WECK-HANNEMANN (1996). «Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion». *Public Choice* 88(1-2): 161-170.
- PUTNAM, Robert D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- PUTNAM, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- QIAN, Yingyi and Barry R. WEINGAST (1997). «Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives». *Journal of Economic Perspectives* 11: 83-92.
- RHODE, Gotthold (1960). «Staaten-Union und Adelsstaat: Zur Entwicklung von Staatsdenken und Staatsgestaltung in Osteuropa, vor allem in Polen/Litauen, im 16. Jahrhundert». *Zeitschrift für Ostforschung* 9: 185-215.
- RIKER, William H. and Peter C. ORDESHOOK (1973). *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- ROMER, Thomas and Howard ROSENTHAL (1978). «Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo». *Public Choice* 33(4): 27-43.
- ROMER, Thomas and Howard ROSENTHAL (1982). «Median Voters or Budget Maximizers: Evidence from School Expenditure Referenda». *Economic Inquiry* 20(4): 556-78.
- ROSENBERG, Nathan and L.E. BIRDZELL (1986). *How the West Grew Rich. The Economic Transformation of the Industrial World*. London: I.B. Tauris.
- SANDLER, Todd and John T. TSCHIRHART (1980). «The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey». *Journal of Economic Literature* 18: 1488-1521.
- SANTERRE, Rexford E. (1986). «Representative versus Direct Democracy: A Tiebout Test of Relative Performance». *Public Choice* 48(1). 55-63.
- SARTORI, Giovanni (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, NJ: Chatham House.
- SCHALTEGGER, Christoph A. and Lars P. FELD (2001). «On Government Centralization and Budget Referendums: Evidence from Switzerland». CESifo Working Paper No. 615, Munich.
- SCHARPF, Fritz (1970). *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- SCHNEIDER, Friedrich (1985). *Der Einfluss der Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik: Eine empirische Untersuchung für die Schweiz*. Bern: Haupt.
- SPERBER, Jonathan (1994). *The European Revolutions 1848-51*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STUTZER, Alois and Bruno S. FREY (2004). «Political Participation and Procedural Utility: An Empirical Study». Forthcoming in *European Journal of Political Research*.
- THOMPSON, Dennis F. (1970). *The Democratic Citizen: Social Science and Democratic Theory in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- TIEBOUT, Charles M. (1956). «A Pure Theory of Local Expenditure». *Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.
- TORGLER, Benno (2003). «Direct Democracy Matters: Tax Morale and Political Participation». In: *National Tax Association Papers and Proceedings*, Orlando, 2002. Washington: National Tax Association.
- TULLOCK, Gordon (1967). *Towards a Mathematics of Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- TULLOCK, Gordon (1994). *The New Federalist*. Vancouver: Fraser Institute.
- VAUBEL, Roland (1994). «The Political Economy of Centralization and the European Community». *Public Choice* 81(1-2). 151-190.
- VON ARNIM, Hans Herbert (1988). *Macht macht erfinderisch*. Zürich and Osnabrück: Fromm.
- WEEDE, Erich (1993). «The Impact of Interstate Conflict on Revolutionary Change and Individual Freedom». *Kyklos* 46: 473-495.
- WEINGAST, Barry R. and Mark J. MORAN (1983). «Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission». *Journal of Political Economy* 91(5). 765-800.
- WORLD BANK (2004). «What is Empowerment?». URL: <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/68ByDocName/WhatIsEmpowerment> [Query 14.08.2004].
- ZARKOVIC BOOKMAN, Milica (1992). *The Economics of Secession*. New York: St. Martin's Press.
- ZAX, Jeffrey S. (1988). «The Effects of Jurisdiction Types and Numbers on Local Public Finance». In Harvey S. ROSEN (ed.). *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: The University of Chicago Press: 79-106.

**BRUNO S. FREY** nació en Basilea (Suiza) en 1941. Estudió Economía en Basilea y Cambridge (Inglaterra) y permaneció dos años en los Estados Unidos. Desde 1969 es Profesor Asociado de Economía en la Universidad de Basilea. Fue Profesor de Economía en la Universidad de Constanza entre 1970-77, y desde 1977 es Profesor de Economía en la Universidad de Zurich. Recibió el doctorado honoris causa en economía por la Universidad de St. Gallen (Suiza, 1998) y la Universidad de Gotemburgo (Suecia, 1998). Es autor de numerosos artículos aparecidos en publicaciones profesionales, además de libros, algunos de los cuales han sido traducidos a nueve idiomas. Entre sus últimas obras están *Not Just for the Money* (1997), *Economics as a Science of Human Behaviour* (1999), *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions* (junto a Reiner Eichenberger, 1999), *Arts & Economics* (2000), *Inspiring Economics* (2001), *Successful Management by Motivation. Balancing Intrinsic and Extrinsic Incentives* (junto a Margit Osterloh, 2001), *Happiness & Economics* (junto a Alois Stutzer, 2002) y *Dealing with Terrorism – Stick or Carrot?* (2004).

**ALOIS STUTZER** estudió economía en la Universidad de Zurich, donde se doctoró en 2001. En 2002 trabajó como ayudante investigador en el Centro de Derecho y Economía de la Universidad de California en Berkeley. Actualmente trabaja como asesor superior en el Instituto de Investigación Económica Empírica de la Universidad de Zurich.

Las principales investigaciones de Alois Stutzer giran en torno a la felicidad y la economía. Otros de sus intereses investigativos son la economía política y la economía del trabajo. Ha publicado junto a Bruno Frey la obra «Happiness and Economics» (Princeton University Press, 2002). También ha publicado en revistas especializadas como *Journal of Economic Literature*, *Journal of the European Economic Association*, *European Economic Review*, *Economic Journal* y *Public Choice*.



## Otras publicaciones de la Academia Europea de Ciencias y Artes - España

- THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE ACADEMIES IN THE 21ST CENTURY: HOW THE ACADEMIES MAY HELP SOCIETY. Madrid meeting of the European Academy of Sciences and Arts. Celebradas en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, en abril de 1997.
- DESAFÍOS DE EUROPA EN EL SIGLO XXI. Encuentro Internacional celebrado en Bilbao, en el Museo Guggenheim, en abril del año 2000.
- BENEFICIOS FISCALES EN LAS RELACIONES INVESTIGACIÓN-EMPRESA. (*Ignacio de Luis Villota y Alvaro de Juan Ledesma*). Documento de Trabajo.
- INNOVACIÓN EN LA EUROPA DEL CONOCIMIENTO. (*Juan Mulet*). Documento de Trabajo.
- LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS NACIONES. (*José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri Oria*). Documento para Debate.
- LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA EUROPA DE LAS REGIONES. (*José Manuel González-Páramo y Carlos Monasterio*). Documento para Debate.
- LA COOPERACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS AVANCES NECESARIOS. (*José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri Oria*). Documento para Debate.
- LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA INNOVACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. (*Rosa Alonso y Gonzalo León*). Documento para Debate.
- LAS CONSECUENCIAS DE LA AMPLIACIÓN PARA LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA: LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA. (*Carmela Martín e Ismael Sanz*). Documento de Trabajo.
- EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE EN EL COMERCIO Y EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y DE INVERSIÓN DIRECTA DE ESPAÑA. (*Carmela Martín y Jaime Turrión*). Documento de Trabajo.
- LA AMPLIACIÓN AL ESTE DE LA UNIÓN EUROPEA: IMPLICACIONES AGRARIAS. (*José M.<sup>a</sup> Sumpsi e Ignacio Atance*). Documento de Trabajo.
- LOS RETOS PRESUPUESTARIOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. (*Ignacio Zubiri Oria*). Documento de Trabajo.
- ENFOQUES DE POLÍTICAS REGIONALES DE INNOVACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. (*Ignacio Fernández de Lucio, Jaime Rojo y Elena Castro*). Documento de Trabajo.
- SISTEMAS UNIVERSITARIOS EN EUROPA Y EEUU. (*Pello Salaburu, Ludger Mees y Juan Ignacio Pérez*). Documento de Trabajo.
- LA INVESTIGACIÓN EN LA GRAN INDUSTRIA. El contexto europeo. (*Ángel Martín Municio*).
- LA FORMACIÓN DE EUROPEOS. Actas del Simposio de Barcelona. Documento de Trabajo.
- LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA INNOVACIÓN DE LA UE: EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS DE INNOVACIÓN Y SU IMPACTO EN ESPAÑA. (*Rosa Alonso y Gonzalo León*). Libro Blanco.
- EUROPA Y LATINOAMÉRICA: EL PAPEL DE ESPAÑA COMO NEXO ENTRE EUROPA Y LATINOAMÉRICA. DOCUMENTO SÍNTESIS Y ACTAS MESAS REDONDAS. (*Ricardo Martí Fluxá, Ana Palacio, Fernando Becker, Enrique Arnaldo, Daniel Martín Mayorga, Fernando Benzo y Pedro Gómez de la Serna*).
- EL RETO TECNOLÓGICO. «INDICADORES DE I + D EN LA INDUSTRIA» Y «NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN». (*José Luis Sotelo Sancho y Daniel Martín Mayorga*).
- FORMACIÓN DE EUROPEOS: DOCUMENTO SÍNTESIS DEL SIMPOSIO DE BARCELONA. (*José Luis García Garrido, María José García Ruiz y Javier M. Valle López*). Documento de Trabajo.
- PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA CIENCIA. (*José Rubia Vila, Isabel Fuentes Julián y Santos Casado de Otaola*). Libro.

- FORMAR EUROPEOS: ALGUNOS MODELOS DE APLICACIÓN EN ESPAÑA. (*Jaume Sarramona López, Antonio J. Colom Cañellas, Màrius Martínez Muñoz y Xavier Ucar Martínez*). Documento de Trabajo.
- TRANSFERENCIA A LAS EMPRESAS DE LA INVESTIGACIÓN UNIVERSITARIA. (*Mario Rubiralta Alcañiz*). Documento de Trabajo.
- LOS LÍMITES DE EUROPA. LA ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UNIÓN EUROPEA. (*Antonio Remiro Brotons*). Documento de Trabajo.
- EL ESPACIO COMÚN DE CONOCIMIENTO EN LA UNIÓN EUROPEA. UN ENFOQUE AL PROBLEMA DESDE ESPAÑA. (*Emilio Muñoz*). Documento de Trabajo.
- ENERGÍA: PRESENTE Y FUTURO DE LAS DIVERSAS TECNOLOGÍAS. (*Félix Yundurain*). Documento de Trabajo.
- LA DIALÉCTICA POLÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LOCAL EN PERSPECTIVA JURÍDICA. (*Mario Garcés Sanagustín*). Documento de Trabajo.

# Tabla Gratulatoria

La Delegación Española de la Academia quiere hacer presente su especial reconocimiento a las siguientes Instituciones que colaboran en sus actividades y financian sus proyectos:

- Ministerio de Educación, Secretaría de Estado de Universidades e Investigación.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Comunidad de Madrid:
  - Consejería de Educación.
  - PromoMadrid S.A.
- Diputación General de Aragón.
- Generalitat de Cataluña.
  - Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información.
- Generalitat Valenciana:
  - Consejería de Economía e Innovación Tecnológica
- Gobierno Vasco:
  - Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (SPRI).
- Junta de Andalucía. Consejería de Presidencia.
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
  - Consejería de Ciencia y Tecnología.
- Principado de Asturias.
- Fundación Ramón Areces.
- Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Telefónica, S.A.

## OTRAS INSTITUCIONES:

- Fundación Academia Europea de Yuste.
- Fundación Valenciana de Estudios Avanzados (FVEA).





Los problemas de representatividad en el mundo local se analizan en este estudio desde tres vertientes complementarias: las preferencias de los ciudadanos, las condiciones institucionales previas para un poder local a la altura del siglo XXI, y las cuestiones que sería preciso resolver para la instrumentación de una reforma institucional. En este Documento de Trabajo se presentan, desde esta perspectiva, pruebas empíricas que corroboran el escaso nivel de influencia política de discurso político observado en Europa a comienzos del nuevo siglo, se debaten los argumentos teóricos en relación con la función del federalismo fiscal en el poder local, y se propone un nuevo federalismo democrático en contraposición a los diferentes modelos de sistemas descentralizados que prevalecen en muchos países. En definitiva, la Delegación Española de la Academia Europea de Ciencias y Artes, al promover este estudio «*El papel de la democracia directa y del federalismo en el poder local*», ha pretendido sentar las bases para contribuir al desarrollo del Pacto Local a través de su aplicación.



## **ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES**

OFICINA PRESIDENCIAL: Edmundsburg, Mönchsberg 2, A-5020 Salzburgo. Austria.

Tel.: (43 662) 84 13 45 Fax: (43 662) 84 13 43

ESPAÑA: Madrid 28004. Sagasta, 13. Tel.: (34) 91 5912133 Fax: (34) 91 5912328

E-mail: [aecya@academia-europea.org](mailto:aecya@academia-europea.org)

Página web: <http://www.academia-europea.org>

