

Responsabilidad gubernamental ante decisiones ejercidas por democracia directa. Análisis comparado del plebiscito del Acuerdo de Paz en Colombia y el Referéndum del Brexit en Inglaterra en 2016

Government responsibility for decisions exercised by direct democracy. Comparative analysis of the plebiscite of the Peace Agreement in Colombia and the Brexit Referendum in England in 2016

*Daniel Alfonso Barragán***, *Diego Iván Niño****

* Trabajo clasificado como artículo de reflexión. Desarrollado en el marco de la investigación en la Universidad La Gran Colombia.

** Politólogo Universidad Nacional de Colombia con Maestría en filosofía latinoamericana de la Universidad Santo Tomas – Colombia. E-mail: daniel.barragan@ugc.edu.co

*** Docente Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia. E-mail: Diego.Nino@ugc.edu.co

Cómo citar: Barragán, D.A. Niño, D.I (2017) Responsabilidad gubernamental ante decisiones ejercidas por democracia directa. Análisis comparado del plebiscito del Acuerdo de Paz en Colombia y el Referéndum del Brexit en Inglaterra en 2016. *Inciso*, 19(2); 25-38.

Recibido:17/07/2017 Revisado: 12/10/2017 Aceptado: 17/12/2017

Resumen

Se aborda la temática de la democracia en los escenarios británico y colombiano de la política en el año 2016, considerando una revisión exhaustiva de autores de la teoría política, indagando la falta de coherencia en cuanto a los resultados políticos que se vieron reflejados en la urnas y el respectivo impacto sobre el ejecutivo, viéndose por un lado la dimisión de David Cameron frente a un resultado contrario a su agenda de gobierno, mientras que Juan Manuel Santos con una decisión mayoritaria hacia el “No” para refrendar el Acuerdo de Paz firmado en La Habana, no dimite y elude su responsabilidad yéndose por una alternativa judicial que descarga en la Corte Constitucional la validez del Acuerdo.

Palabras clave: Democracia, participación ciudadana, Teoría Política; Mecanismos de participación; Diseño institucional; Escenarios políticos comparados Colombia y Gran Bretaña 2016

Abstract

Democracy as a subject is discussed in the British and Colombian scenarios of politics in 2016, considering an exhaustive review of authors of political theory, investigating the lack of coherence in terms of political results that were reflected in the polls and the respective impact on the executive, seeing on the one hand the resignation of David Cameron for a result contrary to his government agenda; while Juan Manuel Santos, with a majority decision towards the “No” to endorse the Peace Agreement signed in Havana, did not resign and evaded his responsibility by choosing a judicial alternative that put the validity of the Agreement on the Constitutional Court.

Keywords: Democracy; citizen participation; Political Theory; Participation mechanisms; Institutional design

Introducción

El año 2016 permite evidenciar en la escena política internacional de manera paradójica que son los mecanismos de consulta a los electorados para la toma de decisiones, bien sea a través de plebiscitos, referendos, votación directa, o bien por la pérdida de confianza desde la institucionalidad legislativa con relación a la continuidad y mandato de la clase política dominante, los que se convierten en la principal amenaza para las élites del gobierno establecidas, tal como aconteció con las salvedades de contexto en los EE.UU., Inglaterra, Italia, Brasil y Colombia, entre otros países.

Surge por lo tanto el cuestionamiento si exponer al escrutinio público de manera vinculante la agenda política de un gobierno es la causa de su dimisión y, por ende, lo que ocasiona la sucesión en el poder, y de manera complementaria la decisión de la mayoría va a ser reforzada desde las instancias de representación, bajo la figura de Congresos o Parlamentos que se alinean para rechazar el desempeño y permanencia de los respectivos gobiernos.

Ahora bien, si esta hipótesis fuera cierta, aplicaría perfectamente en lo acontecido con el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, también conocido como Brexit, el cual arrojó un resultado negativo que obligo a la renuncia del Primer Ministro David Cameron, sin embargo esta relación de causalidad entre el voto popular de rechazo a una iniciativa de gobierno no genera necesariamente la salida del mismo, tal como sucedió con la pérdida del plebiscito a favor del Acuerdo de Paz, que el presidente Juan Manuel Santos no logró capitalizar como su principal política pública, pero que no condujo a un escenario de inestabilidad política ni de renuncia del primer mandatario.

Por lo tanto, se hace necesario dar cuenta desde una perspectiva constitucional de las posibles razones que determinaron que frente a la decisión mayoritaria que va en contravía de las iniciativas de gobierno tanto en Inglaterra como en Colombia, el impacto institucional no desembocó en el mismo sentido, en el que se asume la responsabilidad política del costo de no contar con la aprobación del electorado y, por ende, el retiro del cargo de quien preside el Ejecutivo.

A nivel metodológico se hace una indagación y revisión crítica desde la teoría política del concepto de democracia, las connotaciones de su especificidad en la sociedad contemporánea y la incidencia del papel de los ciudadanos cuando se les consulta mediante mecanismos de participación directa; igualmente, se hará referencia a las cifras electorales en ambos países y el papel del diseño institucional en modular o canalizar las preferencias ciudadanas.

I. El concepto de democracia y su relación con la participación ciudadana directa

Es un lugar común asociar que el ejercicio de la participación de las mayorías es la manifestación práctica de la democracia, de tal manera que mecanismos como el voto, el plebiscito, el referéndum o la consulta popular serían los canales de expresión de preferencias en las que los ciudadanos son los actores principales en la toma de las decisiones públicas o mediante los cuales se les consulta para conocer su opinión. Sin embargo, la democracia contemporánea bajo el modelo de la representación política, determina que los interlocutores que tienen incidencia en los procesos de toma de decisión son los establecidos en las instancias de mediación antes que la ciudadanía de manera directa. Por lo tanto, se hace necesario acudir de manera indicativa desde la teoría política para precisar el concepto de democracia y de esta manera dar cuenta del

lugar que ocupan los ciudadanos, como opinión pública a la que se convoca o se manifiesta en los procesos de consulta y decisión.

Si bien, el propósito es dar cuenta de cómo se entiende la democracia en la teoría política contemporánea para ubicar el lugar que ocupa la participación ciudadana directa y de qué manera el fundamento de legitimidad se asocia a una regla de cálculo, se hace necesario identificar en un primer momento la particularidad de la concepción griega de la democracia, en la medida en que esta ha sido la referente de la tesis generalizada de que tanto la titularidad como el ejercicio del poder recae sobre el pueblo, a diferencia de la democracia moderna en la que se hace la distinción del principio de la soberanía popular (voluntad general) que legitima el orden político, de la arquitectura institucional que se basa en la representación.

Como lo advierte Rafael del Águila y Fernando Vallespín (Del Águila y Vallespín, 2010), la democracia es un conjunto de experiencias políticas, de instituciones, de valores, de culturas políticas, que trascienden el significado literal de la palabra. La democracia contemporánea es respuesta a circunstancias históricas concretas, hereda la idea de soberanía popular de Grecia, pero adaptada a un contexto en el aparece el estado nación, como la institución más importante de la modernidad, el cual debido a la población y al tamaño de los territorios, la democracia necesariamente tiene que estar bajo los esquemas de la democracia representativa.

La democracia contemporánea tiene dentro de sus presupuestos el fundamento de la soberanía popular o la participación directa de la ciudadanía, por ello se hace necesario dar cuenta que la idea de gobierno popular que surge en Grecia, de acuerdo a Benoist (2003), involucraba tres presupuestos para su ejercicio, la igualdad ante la ley (*isonomia*), la igualdad en derecho para ocupar puestos públicos

(*isotimia*) y la libertad de expresión (*isegoria*), de tal manera que todos los ciudadanos podían participar en la Asamblea (*ekklesia*). En esta instancia se tomaban decisiones con respecto a quienes se nombra como delegados, se trataban temas relacionados con la seguridad de Atenas, el desempeño de los magistrados, se emitían decretos y se otorgaba o negaba los derechos de ciudadanía. La ciudadanía en su conjunto en el espacio de la Asamblea constituía el órgano soberano fundamental de la ciudad. La Asamblea se reunía más de cuarenta veces al año y tenía un quorum de 6.000 ciudadanos, que de manera vinculante debían asistir para que las decisiones fueran válidas. Los asuntos de relevancia pública se debatían y se canalizaban a través de esta instancia. Independiente de que se procurara la unanimidad (*homonoia*) en la creencia de que los problemas podían resolverse de forma adecuada para el interés común, también se hacía manifiesto puntos de vista e intereses en conflicto.

La Asamblea se constituía en el escenario en el que mediante la regla de la mayoría se resolvían los temas públicos importantes. La votación era una forma de hacer explícitas las diferencias de parecer, así como un procedimiento que brindaba legitimidad a la toma de las decisiones enfrentadas. Sin embargo, el ideal siguió siendo el del consenso, independiente que no todos los temas de discusión se votaran (Held, 1990).

La Asamblea era un órgano demasiado grande como para redactar su propia agenda, hacer los borradores de la legislación y ser el centro de recepción de las nuevas iniciativas o propuestas políticas. Por lo que también se tenía una institución denominada el “Consejo de los Quinientos”, la cual asumía la responsabilidad de organizar y proponer las decisiones públicas, que contaba con la colaboración del “Comité de 50”, como mecanismo más óptimo para tomar decisiones, con un presidente que lo lideraba, pero que ejercía sus funciones por un día.

Mientras que los tribunales estaban organizados teniendo en cuenta criterios homólogos a la Asamblea, las funciones del gobierno de la ciudad eran desempeñadas por los “magistrados”, con un poder que se extendía a un Consejo de 10 personas que ejercían esta dignidad. La mayor parte de los funcionarios se elegían por un período de un año, sin la posibilidad de su reelección.

Lo cual se convierte en controles institucionales para evitar los peligros de la política autocrática o de clientelas; que sumado a los mecanismos de las elecciones directas, se incorporaban una variedad de métodos de selección, incluyendo la rotación de puestos, el sorteo, el sorteo por grupos, que garantizan la responsabilidad de los administradores políticos y, en términos más generales, del sistema estatal en su conjunto. (Held, 1990). De esta manera, como lo señala Manin (1998), otros poderes sustanciales, a veces mayores que los de la Asamblea, eran asignados a otros órganos, en los que sus miembros eran designados por sorteo, como un mecanismo cuya lógica no era la de gobierno directo del pueblo. Por lo tanto, en la democracia ateniense, muchos poderes no estaban en manos del pueblo reunido en Asamblea, en la que se trasciende el lugar común del papel de los ciudadanos como agentes directos de las decisiones.

Ahora bien, la democracia contemporánea también se nutre de los discursos de la tradición republicana, mediante la cual se señala que la participación del pueblo es valiosa, si contribuye a la justicia, a la estabilidad y al fortalecimiento del Estado. El republicanismo coincide con el bien común, en el que desde distintos autores (Maquiavelo, 1996; Harrington, 2014; Hamilton, Madison, Jay, 1943), se minimiza el riesgo de la concentración de poder. La separación de poder será la manera de evitar la concentración de poder y el equilibrio de los intereses públicos, siendo sus principales valores la defensa del gobierno mixto, los cargos electivos, las

virtudes cívicas, la racionalidad del Estado, la separación de poderes, los sistemas de controles y equilibrios, la ciudadanía activa. Todo ello da cuenta de mecanismos ajenos a la lógica de la soberanía popular, pero que hacen parte esencial de las democracias contemporáneas.

De manera complementaria, la democracia actual se fundamenta en la lógica del gobierno representativo liberal (Locke, 2010; Montesquieu, 1985; Constant, 1978; Mill, 1984; Mill, 1994), gobierno que no se ejerce directamente sino a través de representantes, en el que el titular de la soberanía y el ejercicio del poder quedan separados. El mecanismo de representación expresa la autorización del primero al segundo. A su vez, existe otra visión desde el liberalismo, asociada con la extensión generalizada del sufragio (McPherson, 1982).

El núcleo esencial es la participación política y el ejercicio del poder de amplios sectores sociales, que se concibe como un entramado normativo e institucional por medio del cual el poder limitado se delega a múltiples agentes para que lo ejerzan de forma controlada (García, 2010). Ahora bien, la democracia contemporánea o representativa, fundamentado en el concepto asociado a una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen, vendría a ser homologable con la democracia electoral.

De acuerdo a Sartori (1994), la democracia liberal es un sistema político basado en el poder popular: la titularidad del poder pertenece al pueblo, mientras que su ejercicio es confiado a los representantes periódicamente elegidos por el pueblo, de tal manera que el elemento que define la democracia es el poder popular entendido como poder electoral. En el mismo sentido, Josep M. Colomer en su obra *Instituciones políticas*, distingue que las democracias se diferencian de acuerdo a tres aspectos centrales en la toma de decisión electoral: el de quién vota,

como se cuentan los votos y qué se vota. Otros autores como Lijphart (2000), muestran que se pueden definir de manera general dos modelos de democracia, uno de ellos mayoritario y otro de consenso. El modelo mayoritario pone énfasis en la democracia como procedimiento destinado a otorgar el poder a los representantes de las mayorías, mientras que el de consenso incluiría procedimientos destinados a gobernar mediante la elaboración de acuerdos incluyentes.

Igualmente, la democracia moderna está permeada por la lógica de la igualdad como lo indica Fernando Vallespín (2010), que se refleja tanto en los avances logrados con el sufragio universal como en las reivindicaciones de los movimientos populares. Se identifica dentro de esta corriente a Rousseau, quien niega la legitimidad de todo esquema de representación, propugnando por mecanismos de atribución de cargos sujetos al mandato imperativo, al principio de revocación y a la responsabilidad permanente de todos los funcionarios y cargos públicos (Rousseau, 1998). El segundo fenómeno se refiere a la necesidad de contemplar al pueblo en términos de clase, o como gobierno de la clase obrera. Que tendría sentido en un régimen democrático radical, si el pueblo aparece constituido por un único sector de la población, el más numerosos, el único con voluntad de realizar la justicia, superar la explotación y la sociedad de clases (Marx, 1968).

Por otra parte, desde perspectivas sociológicas se han generado investigaciones sobre las diferencias entre democracias que se derivan de las características de las instituciones informales, para identificar el funcionamiento, desempeño y calidad de las democracias, en la que se inscribe los trabajos de Robert Putnam (1994). Asimismo, David Held (1990) ha analizado el desarrollo histórico e intelectual de los distintos modelos teórico-normativos de democracia, así como la identificación con la vida social y política de los regímenes que

se consideran democráticos, distinguiendo entre distintos modelos democráticos (de protección, de desarrollo, elitista, pluralista, marxista, neoliberal, entre otros), proponiendo alternativas que se consideran superiores como consolidar procesos de autonomía democrática fundamentados en la participación. Con esa misma pretensión, aparece la obra de Jurgen Habermas, *Facticidad y validez* (1998), en la que distingue entre los modelos democráticos liberal, comunitario republicano y de la teoría del discurso siendo este último en el que hace su defensa para procurar la democracia deliberativa.

Pero también, se hace necesario dar cuenta de posiciones críticas a la democracia moderna, como lo plantea De Gabriel (2010), se encuentran en dos tradiciones de la teoría política, la elitista y la marxista, las cuales comparten el punto de partida, pero llegan a conclusiones distintas. Por un lado, el escepticismo sobre la posibilidad o conveniencia de que los ciudadanos en su conjunto se ocupen de manera óptima de los asuntos públicos y, por otro lado, la confianza de los marxistas de crear una transformación revolucionaria de la sociedad, de iguales y plenamente participativos en la vida pública. Desde estas concepciones se plantea que todas las sociedades, independiente si son o no democráticas, el gobierno es un asunto de pocos. Donde se manifiesta la dominación de una minoría privilegiada sobre una mayoría pasiva, bien sea a través de la persuasión de las masas, que las elites consiguen propiciando valores y creencias que son favorables a su dominación y neutralizando las posibles sublevaciones de las clases desfavorecidas, utilizando a estas en su ascenso al poder. Es decir, la ideología al servicio de la dominación de unos pocos. Asimismo, en las grandes organizaciones políticas que operan en un sistema democrático, la tendencia es al control de unos pocos, de una elite, sobre la mayoría, en las instituciones modernas impera una ley de hierro de la oligarquía, la cual es incompatible con los postulados más

esenciales de la democracia (Michels, 2008). Desde otra perspectiva, la democracia es un mercado político (Schumpeter, 2015), entendido como aquel sistema institucional para llegar a decisiones políticas, en la que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencias por el voto, como un símil entre la democracia y mercado, los votantes son consumidores de opciones políticas y realizan su compra con una periodicidad razonable. La competencia por el poder no es perfecta, la oferta será muy limitada, la competición será entre elites, concretamente entre las elites de los partidos.

II. Incidencia de los ciudadanos en la toma de decisión

Entonces, cabe preguntarse, ¿si los esquemas de mediación de la democracia contemporánea son los únicos canales mediante los cuales se orientan las opiniones de los ciudadanos? Alcántara y Merengui (2003) indican que existe un vínculo entre los ciudadanos y sus representantes, pero este difiere desde cuál perspectiva se aborde la relación. Desde el enfoque del mandato, se considera esencial el respeto a las opiniones y sentimientos del electorado y por lo tanto la obediencia de los representantes a los designios de los representados. Tratando de acercar los postulados de la democracia directa a la representativa. Esta postura entiende a la representación como una delegación. Es decir, los representantes son delegados de los votantes de sus distritos que aguardan instrucciones explícitas de los electores para actuar. En sentido estricto, se espera que los legisladores limiten su actuación en la arena legislativa a las instrucciones de los electores; el representante se convierte, de esta manera, en un mero intermediario -en su sentido más neutral- sirviendo de forma pasiva como vínculo con los sentimientos del electorado. Aquí, las instrucciones del electorado, cuando son enviadas, deben ser priorizadas a cualquier otra cuestión-decisión

del representante. En este sentido, el principio que la teoría normativa del mandato define como guía de la acción representativa es la obediencia de los representantes a las preferencias de los ciudadanos.

Desde la perspectiva de la independencia del mandato, se postula una libertad absoluta de los representantes sobre el electorado para tomar decisiones –el argumento que subyace aquí es que debido a que los ciudadanos han depositado en ellos su confianza al elegirlos, los representantes tienen la potestad de tomar todas aquellas decisiones congruentes con sus principios, ideas y creencias, aquellas que consideren mejores para los ciudadanos al margen de lo que estos deseen. Una vez elegido, un buen representante ejerce sus decisiones legislativas con base en sus propios juicios o en su conciencia privada, sobre el contexto de los detalles de la deliberación legislativa. Con ello quería decir que el papel de un cargo electo consiste en promover las políticas que considere mejores, independientemente de cuáles sean las opiniones de sus votantes, sobre la base del debate. De esta manera, los representantes sirvan a los intereses de los ciudadanos, pero no a sus voluntades. Y se considera que esos juicios solo deberían o podrían ser modificados por la deliberación que se produce en el seno de los parlamentos, por el diálogo y la discusión que son cruciales para mejorar las decisiones.

Sin embargo, la deliberación que se plantea desde esta perspectiva se concibe dentro de un esquema abiertamente cerrado, Gargarella (1997) lo ha denominado modelo de deliberación elitista, incluyendo a aquellos gobiernos en los que se otorga un papel central a la deliberación política pero se asume que dicha discusión debe reservarse solo a un grupo selecto de individuos. Aquí el debate no se concentra únicamente en los representantes debido a la imposibilidad práctica de llevar adelante una discusión más amplia, sino que se basa en la convicción de que

deliberaciones más abiertas resultan indeseables y proclives a lo emocional y a requerimientos técnicamente inalcanzables.

La vinculación que se establece entre los representados y los representantes consiste solo en que los primeros son los encargados de seleccionar buenos políticos (desde esta perspectiva, el modelo de independencia se relaciona con la democracia delegativa de Guillermo O'Donnell (1997), Por el contrario, si la vinculación que se establece entre los representados y los representantes consiste en que los segundos deben actuar en congruencia con las preferencias de los ciudadanos, por lo tanto, el modelo de mandato es una teoría populista de la democracia y el control popular es su principal característica, en el que los representantes tienen que comportarse como lo harían los ciudadanos si existiera autogobierno, de esta manera los clásicos mecanismos de democracia directa resultan siendo adecuados para llegar a decisiones políticas democráticas.

Ahora bien, si la orientación ciudadana se condensa en lo que se denomina opinión pública, como la expresión pluralista de la sociedad, que empieza a gestarse desde el nacimiento del Estado moderno, con el movimiento cultural del Renacimiento y, de manera específica con la Ilustración, la cual tiene su fundamento en la aparición de los incipientes medios de comunicación (el libro y las publicaciones periódicas), emerge, por lo tanto, la opinión pública como la expresión de una sociedad civil y como una dimensión separada del Estado.

Bajo este presupuesto se identifica el ciudadano como un agente capaz de interactuar con el gobierno en la toma de decisiones. No obstante, inicialmente se limitará el derecho a decidir mediante el voto a una parte minoritaria de la sociedad, según criterios de capacidad económica y social, que se asocia y representa de forma exclusiva a la opinión pública. Por

tanto, la libertad económica correspondería a la libertad de expresión de la clase burguesa como mecanismo de defensa frente a los abusos del poder.

Esta libertad de expresión de los ciudadanos está estrechamente relacionada con la libertad de información, cada vez mayor difusión y desarrollo de publicaciones que permiten hacer llegar al público todo tipo de opiniones, favorables o críticas hacia el poder político, y que posibilitan la subdivisión de la opinión pública en diversas organizaciones encargadas de ejercer el poder en función de los intereses de la sociedad, o al menos de partes sustanciales de la misma: los partidos políticos. El liberalismo se constituye, por tanto, en un régimen de opinión, en el que la opinión pública es el centro y la justificación de todo el proceso. Este régimen de opinión se define en función de una sociedad en la que la opinión pública se forma libremente por medio de la discusión racional, que se canaliza a través de asociaciones y partidos y llega al Parlamento, donde se transforma en decisiones vinculantes. La referencia al mecanismo electoral deviene en el espacio de mediación por el cual la opinión pública pasa de ser la expresión de distintos tipos de ideas a una versión oficializada, que se visibiliza en la relación de fuerzas políticas del Parlamento, mediante el juego de mayorías y minorías, de gobierno y oposición.

Sin embargo, otros autores mantienen una postura pesimista sobre el funcionamiento efectivo de la opinión pública en sistemas democráticos, en la que la masa no estaría lo suficientemente educada para conseguir que el régimen de opinión funcione como vigilancia del gobierno, pues es susceptible de ser manipulada por el poder político o los medios de comunicación. Como lo señala Ostrogorski (2008), para quien el régimen de opinión puro y simple, sin una reflexión que justifique en cierta medida la opinión pública, es otro modelo de tiranía que no se diferencia, en la práctica, de

las tiranías del Antiguo Régimen. La opinión de la mayoría como narrativa de la opinión pública acaba terminando en una tiranía de las mayorías, que imposibilitan el debate público efectivo y la visibilidad de las opiniones minoritarias. Lo que cuestiona que el régimen democrático no sea la manifestación de la expresión de la voluntad popular, sino en que esta opinión pública esté basada en la evidencia y en la discusión racional.

A su vez, Michels (2008) destaca la importancia de las minorías que manejan fácilmente a las masas. La opinión pública muchas veces es la expresión de la opinión de unos pocos que manejan a las masas, incapaces de reaccionar frente a los argumentos de los individuos situados en posiciones de poder. El individuo se diluye en la masa de carácter acrítico; la visión de las masas como asociaciones de individuos acrítricos, incapaces de reaccionar ante los estímulos externos y, por tanto, de constituirse en opinión pública racional, tiene un considerable empuje con los acontecimientos de la Primera Guerra Mundial, donde los gobiernos usaron de forma indiscriminada, y con éxito en la mayoría de los casos, la propaganda política con el fin de manipular a sus ciudadanos.

Walter Lippmann destaca las dificultades para configurar una opinión pública de tipo racional, tanto por la reducción de la realidad a estereotipos que realizan los medios de comunicación como la ausencia, en muchos casos, de los problemas políticos como objeto de la atención de la mayor parte de los ciudadanos, preocupados en mayor medida por cuestiones de otro tipo. En el mismo sentido, Max Weber (Economía y Sociedad, 1922), por último, destaca la irracionalidad de la opinión pública que influye sobre el gobierno, formada por estímulos preparados y dirigidos por los líderes de partido, que provocan una opinión pública irracional, basada en los sentimientos, que no solo facilita y determina la buena acción de gobierno, sino que la dificulta en gran medida. Para Weber, este tipo de opinión

pública predominante está caracterizada por la ausencia de reflexión racional y la manipulación por parte de agentes externos.

De esta manera, la opinión pública ya no se observa como el resultado del debate racional entre ciudadanos, sino como la consecuencia, en general negativa, de un nuevo modelo de sociedad: la sociedad de masas. Varias perspectivas van a realizar una revisión del concepto clásico de la opinión pública, entre ellas el marxismo. Perspectiva que señala que la opinión pública no es el reflejo del sentir de los ciudadanos, sino que es la opinión de una clase social determinada, esto es, existen tantas “opiniones públicas” como clases sociales. Lo que comúnmente se conoce como opinión pública no es sino la opinión impuesta por la clase dominante, la burguesía. La estructura de la sociedad se explica en términos de lucha de clases, dominantes y dominadas, ascendentes y descendentes. La opinión pública es el reflejo de esta lucha de clases.

Desde otra perspectiva, como lo fue la Teoría Crítica de Escuela de Frankfurt, que surge como una propuesta que rechaza el racionalismo absoluto imperante en la de 1920. La Teoría Crítica, en un primer momento, pretende poner de relieve que detrás de una supuesta forma de obrar “racional” se esconde la dominación de las masas: Control ideológico y control social coincidirán. Para la teoría crítica el grupo dominante ha creado, mediante relaciones científicas, la articulación de una conciencia social que percibe el mundo a través de una cosmovisión creada y recreada de una manera artificial y los *mass-media* son el núcleo de transmisión. La cosmovisión colectiva se muestra válida y coherente siempre y cuando se armonice con los intereses del grupo que ejerce el poder, pero será enmascaradora y oscurecedora para el resto de grupos que realizan funciones de clases dominadas dentro del sistema de producción. La preponderancia de la técnica en los nuevos

medios de comunicación, el carácter asimétrico de la misma y su centralización en pocos lugares implican un esquema comunicativo en el que el hombre – masa es incapaz de reaccionar de otra forma que con la aceptación de la información que se le suministra.

En un segundo momento, la Teoría Crítica a través de Herbert Marcuse, profundiza en el análisis de la industria cultural, centrando sus críticas en la sociedad del ocio que, según destaca, es el más eficaz método de dominio sobre los ciudadanos. *El hombre unidimensional* (1993), su principal escrito, considera que los ciudadanos se ven ahogados por una serie de productos de entretenimiento de la industria cultural que se adaptan en cada momento a sus deseos, haciéndoles abandonar su eventual capacidad crítica. Sin embargo, la que se ha denominado tercera generación de estudios de la Teoría Crítica, representada por Jürgen Habermas, en la que presenta un modelo de democracia deliberativa basado en el consenso mediante la discusión racional de los asuntos públicos, conduce a presentar un modelo de opinión pública crítica opuesto a la opinión pública manipulada propia de los sistemas monodialógicos en los que la opinión pública es reducida al mero asentimiento, en un momento concreto de la mayoría. Este modelo de la opinión pública ha sido reformulado por Habermas en su obra posterior *Facticidad y validez*, en la que intenta articular el espacio de la opinión pública con el espacio político en los términos de democracia deliberativa. Para Habermas, la función del espacio público es la de interactuar constantemente con el poder político, actuando como “caja de resonancia” de los problemas que se le pudieran presentar a este último. Este espacio público se constituye como una red de comunicación de opiniones de los diversos actores sociales, que interactúan y se combinan de tal forma que acaban generando una opinión de carácter público o general.

III. Resultados del Brexit en el Reino Unido y el plebiscito del Acuerdo de Paz en Colombia y su incidencia en la estabilidad de los gobiernos

Luego de este recorrido por las concepciones de democracia y el papel que puede tener la ciudadanía en las sociedades contemporáneas con relación a su incidencia a nivel electoral, en este apartado se intenta dar cuenta de qué manera dos sistemas de gobierno, uno parlamentario y el otro presidencial, al hacer uso de los mecanismos de participación directa al consultarle al pueblo sobre la agenda de política pública de los respectivos ejecutivos, con resultados similares en cuanto al rechazo popular de las iniciativas de gobierno, tiene efectos opuestos en torno a la estabilidad/permanencia de las respectivas autoridades en virtud al diseño institucional de manera específica de cada Estado.

1. Diseño institucional del gobierno del Reino Unido y de Colombia

En primer lugar, se debe señalar que el Reino Unido es un estado unitario y centralizado (que lo integra Inglaterra, Escocia, Gales, y de Irlanda del Norte). Además, es una monarquía constitucional, en la que el Rey es el jefe de Estado y representa a la Nación, pero su poder se reduce solamente a las funciones llamadas ceremoniales, careciendo de poder discrecional. La monarquía es un símbolo en el Reino Unido e incluso, fuera de ella. Al ser el monarca inglés jefe de Estado de varias naciones pertenecientes a la Commonwealth, como Canadá, Australia. Posee un sistema parlamentario de gobierno por el que el Gabinete depende de la confianza del Parlamento.

El Gabinete se compone de los líderes de un partido mayoritario cohesionado en la Cámara de los Comunes, normalmente se ve respaldado por la mayoría en dicha cámara, y puede confiar en permanecer en el poder y sacar adelante sus propuestas legislativas. Puesto que el liderazgo del Gabinete depende del apoyo mayoritario de

la Cámara de los Comunes y de la cohesión del partido de la mayoría, los gabinetes pierden un aparte de su posición dominante cuando faltan una o ambas de tales condiciones. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa. El órgano del gobierno británico que goza de mayor poder es el Gabinete. Por lo general, está compuesto por miembros del partido que ostenta la mayoría de escaños en la Cámara de los Comunes, y la minoría no forma parte de él. Por lo tanto, el sistema británico a base de un gabinete de un solo partido con mayoría escasas, otorga un vasto poder político para gobernar como representante de y en interés de una mayoría.

A su vez, la política británica está dominada por dos grandes partidos: el partido Conservador y el partido Laborista. También existen otros partidos, pero no son lo suficientemente grandes para alcanzar victorias globales. Su sistema electoral del Reino Unido es una democracia de mayoría relativa, en vez de democracia mayoritaria. El sistema de grupos de interés es claramente pluralista, principalmente se da un proceso de concertación, entre distintos grupos de interés que ejercen presiones en el Gobierno.

Para la organización de la legislatura, el principio mayoritario de la concentración del poder implica que el poder legislativo debe concentrarse en una única cámara. El Parlamento se compone de dos cámaras: La Cámara de los Comunes, que es elegida por los ciudadanos, y la Cámara de los Lores, que se compone fundamentalmente de miembros de la nobleza hereditaria y de miembros vitalicios designados por el Gobierno. La mayor parte, casi todos los poderes legislativos pertenecen a la Cámara de los Comunes.

Además posee una constitución no escrita, en el sentido de que no existe un documento escrito que defina la composición y los poderes de las instituciones gubernamentales y los derechos

de los ciudadanos. En su lugar, estas se hallan recogidas en una serie de leyes básicas –como la Carta Magna de 1215, la Declaración de Derechos de 1689 y las Leyes sobre el Parlamento de 1911 y 1949-, los principios de derecho común, las costumbres y las convenciones. El hecho de que la Constitución no este escrita tiene dos implicaciones importantes, una hace que la Constitución sea completamente flexible porque puede ser modificada por el Parlamento de la misma que las otras leyes. La otra implicación de una constitución no escrita es la ausencia de revisión judicial. No existe documento constitucional alguno que posea el estatuto de “ley superior” frente al cual los tribunales puedan confrontar la constitucionalidad de la legislación regular. Si bien, existe el Tribunal Supremo como la autoridad judicial superior del Reino Unido, pero sus principales funciones están asociadas a temas civiles y penales. Aunque, normalmente el Parlamento acepta las normas de la Constitución no escrita y se siente obligado a ellas, formalmente no lo está. Puede decirse que el parlamento, es decir la mayoría parlamentaria, goza de autoridad última y soberana.

En cuanto al sistema apolítico de Colombia, el Estado se estructura bajo la forma de república, con una forma de gobierno presidencial. El presidente de la República constituye el elemento central del ejecutivo puesto que es, al mismo tiempo, jefe del Estado, jefe del Gobierno y autoridad administrativa suprema. En efecto, el artículo 189 de la Constitución estipula que es “Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa” en su calidad de jefe del Estado, dirige la diplomacia colombiana. Representando a su país en el ámbito internacional, el presidente celebra los tratados, nombra a los embajadores, solo él puede decidir entrar en relación o romper con un estado extranjero. Es innegable que tal prerrogativa puede influir considerablemente sobre el destino del Estado.

Como suprema autoridad administrativa, define el Plan Nacional de Desarrollo y las inversiones públicas. Su función de jefe del Gobierno implica que asume la conducta política del Estado. Debe velar por el respeto de las leyes y dispone, por otro lado, del poder reglamentario. Aparte de estas atribuciones clásicas, el presidente es titular de prerrogativas excepcionales como la facultad para declarar los estados de excepción.

Con respecto a la rama legislativa, en Colombia existe un Congreso conformado por la Cámara de Representantes y el Senado, cuyas funciones principales son la producción normativa y el control político. Además, es un cuerpo colegiado, en el que cada uno de ellos tiene igual poder y responsabilidad. Actualmente, el Senado de la República está integrado por 102 senadores. 100 son elegidos por voto popular en todo el territorio nacional y dos más en representación de las comunidades indígenas a través de circunscripción especial.

La Cámara cuenta con 166 representantes. 161 elegidos por circunscripción territorial (por departamentos y por el Distrito Capital), y los cinco restantes a través de otras circunscripciones: dos curules para las comunidades afrodescendientes, una para las comunidades indígenas, y dos en representación de los colombianos residentes en el exterior. La rama Judicial está conformada por tres Cortes a nivel nacional (Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y Consejo de Estado), con su respectiva cadena de jueces; un Consejo Superior de la Judicatura, que solo se encarga de la administración de la rama judicial y el juzgamiento de los jueces, empleados de la rama judicial y los abogados; y la Fiscalía General de la Nación.

2. Efectos gubernamentales de los resultados del referéndum del Brexit en Inglaterra y el plebiscito del Acuerdo de Paz en Colombia

En junio de 2016, los ciudadanos del Reino Unido se manifestaron a través de un referendo retirarse de Unión Europea, ante la pregunta “¿Debe el Reino Unido seguir siendo parte o no de la Unión Europea?”, el 51.9% votó a favor del retiro y el 48.1% en contra. Esta iniciativa surge del primer ministro británico, David Cameron, quien se comprometió acudir al voto ciudadano sobre la permanencia de su país en la UE, a fin de contrarrestar a los grupos de derecha de su propio partido conservador, quienes abogaban en el Brexit y que ejercían cada vez más influencia en la opinión pública. Según ellos, su país había perdido autonomía política y económica en este sistema supranacional, y estaría sometido a olas de inmigración que lo colocaban en riesgo. El primer ministro consideró que acudir a este trámite no implicaba que los promotores de la salida del bloque europeo logaran la aceptación mayoritaria, además que se apoyó en las firmas encuestadoras que daban cuenta de ello.

Quienes promovían el Brexit usaron conceptos claros y sencillos. Apelaron a un supuesto beneficio económico para el Reino Unido si salían de la EU. También hablaron de la pérdida de autonomía que había significado para su país unirse al bloque europeo. Pero el mensaje más popular fue que la medida le permitiría al Gobierno frenar la migración hacia el país, especialmente de los no europeos. Los resultados no fueron homogéneos en el conjunto de países del Reino Unido, así en Inglaterra la opción de abandonar la UE se impuso con el 53%, en Irlanda del Norte con un 55% a favor de continuar con la UE, en Gales se impuso el Brexit con 52% y en Escocia la opción de permanecer se impuso con un 62% de los votos.

Antes de mencionar los resultados oficiales del plebiscito en Colombia, es preciso señalar que la Corte Constitucional previamente en la Sentencia C-379 del 2016, la Corte Constitucional declaró que si la mayoría de los votantes en el plebiscito por la paz se pronunciaba en contra del Acuerdo de Paz, esta decisión solo tendría efectos políticos y vincularía únicamente al Presidente de la República, en el sentido de que este no tendría competencia para implementar el Acuerdo como una política pública. (Bernal, 2016).

El plebiscito sobre los acuerdos de paz de Colombia de 2016, cuyo objetivo era permitir que la ciudadanía expresara su aprobación o rechazo a los acuerdos que se firmaron entre el gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), de tal manera que se convirtiera en el mecanismo de refrendación para aprobar los acuerdos entre el gobierno de Colombia. El plebiscito se planteó bajo la siguiente formulación “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”, con un resultado a favor del sí del 49,78% de los votos frente a un 50,21% en contra del acuerdo.

Este resultado indica que se gana con el No con menos del 1%. Pero quedando de manifiesto una altísima abstención del 62,59% del censo electoral, y a su vez, dio cuenta de una relación centro-periferia en la que mayoritariamente los resultados territoriales reflejan una mayoría por el sí, en los municipios más afectados por el conflicto armado, y aquellos municipios en los que más del 50% de la población es indígena y/o afrodescendiente el SÍ ganó por más de 72% en todos, lo que implica la necesidad y la exigencia de los pueblos indígenas (más de 60 en riesgo de exterminio físico y cultural) y del pueblo afrodescendiente frente a la salida negociada al conflicto y el apoyo al actual acuerdo para la terminación del conflicto armado entre las Farc y el Estado.

Esto es coherente con la afectación desproporcionada que han sufrido estos pueblos y que ha sido advertida en varias ocasiones por la Corte Constitucional.

¿Cuáles fueron las consecuencias a nivel de la permanencia de los respectivos gobiernos? En el Reino Unido, fue la dimisión del primer ministro, David Cameron, lo cual corresponde al arreglo institucional inglés en el que necesariamente el gobernante de turno debe dejar su cargo en el momento en que pierda la confianza de las mayorías.

En Colombia, se efectuó un nuevo Acuerdo de Paz luego de los resultados del 2 de octubre, convocando a distintos sectores de la oposición en los ajustes sobre el mismo, pero que finalmente se le dio el fundamento de legalidad mediante la sentencia lo que se plantea en la Sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016 “Procedimiento legislativo especial para agilizar el acuerdo final para la terminación del conflicto”, en el que a través de una votación de ocho votos contra uno, el Tribunal Constitucional le dio el sí a ese mecanismo, que permite una vía rápida en el Congreso para aprobar las leyes y reformas constitucionales que se necesitan para implementar el nuevo acuerdo de paz con las Farc.

La Corte dice que la refrendación puede concluir en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática (Congreso), sin perjuicio de eventuales espacios posibles de participación ciudadana para la revisión específica de aspectos concretos posteriores de mecanismos de participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final.

Conclusiones

Como resultado de este análisis se devela las características institucionales en ambos escenarios, tanto en el Reino Unido como en Colombia, en el que se llegan a resultados similares en lo relacionado con las preferencias de la ciudadanía cuando se le convoca mediante mecanismo de participación directa, como lo fue con las decisiones mayoritarias establecidas en el referéndum del Brexit y el plebiscito del Acuerdo de Paz.

Sin embargo, la respuesta a la hipótesis inicial de que sean estos mecanismos *per se*, los que generan inestabilidad en los gobiernos, no es un planteamiento suficiente para entender estos procesos políticos, en los que las mayorías generan incidencia en la permanencia o no de sus respectivas autoridades ejecutivas, sino, más bien, es la arquitectura institucional en la que en Colombia prevalece la revisión judicial, mediante los mecanismos de control de constitucionalidad lo que finalmente posibilitó que las decisiones de las mayorías se canalizaran y se dirimieran desde el marco de la interpretación constitucional, como el elemento que legitima y le da el piso de validez a una decisión que fue derrotada democráticamente en las urnas.

Por el contrario, en el Reino Unido, su esquema institucional se funda en la incidencia del Parlamento en la toma de decisiones, que de manera puntual, cuando un primer ministro pierde la confianza de esta institución, que representa a las mayorías, necesariamente tiene que dimitir, caso contrario a la presidencia de la República en Colombia.

El control político en la democracia colombiana debería posibilitar en un escenario como el anteriormente descrito, una revisión de los mecanismos de participación ciudadana y además el mantener la coherencia con los programas de gobierno, donde el ejecutivo al

resultar perdedor en las urnas se someta a una comunicación directa con la oposición y las diversas tendencias políticas con el propósito de llegar a una verdadera democracia, con un consenso amplio y valedero.

Referencias Bibliográficas

- Bernal Pulido, C. (2016) Los efectos del plebiscito por la paz. *Ámbito jurídico*. 26 de octubre.
- Colomer, J. M. (2001) *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- Constant, B. (1978) *La libertad de los antiguos comparada a la de los modernos / traducción e introducción Lourdes Quintanilla*. México: Centro de Estudios Latinoamericanos.
- De Gabriel Pérez, J. A. (2010) *La crítica elitista de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Del Águila, R. (2003) *La democracia en sus textos / [et al.]*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gargarella, R. (1997) *Crisis de la representación política*. México: Distribuciones Fontamara.
- Habermas, J. (1998) *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta.
- Hamilton, A., Madison, S., Jay, J. (1943) *El federalista o la nueva constitución / ; versión española de Gustavo R. Velasco*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harrington, J. (1985) *La república de Océana y un sistema político*. Madrid: editorial Centro de estudios constitucionales.

- Lijphart, A. (2000) *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*/ traducción de Carmen Castellnou. Barcelona: Editorial Ariel.
- Locke, J. (2010) *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil* / traducción, introducción y notas de Carlos Mellizo ; estudio preliminar de Peter Laslett ; estudio de contextualización de Víctor Méndez Baiges. Madrid: Editorial Tecnos.
- MacPherson, C. B. (1982) *La democracia liberal y su época* / Madrid: Alianza Editorial.
- Maquiavelo, N. (1996) *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marcuse, H. (1993) *El hombre unidimensional: ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada* / traducción Antonio Alorza. Madrid: Planeta; Barcelona: Agostini.
- Marx, K. (1968) *La guerra civil en Francia* / prólogo por Federico Engels. Barcelona: Ediciones de Cultura Popular.
- Michels, R. (2008) *Los partidos políticos I: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* / traducción de Enrique Molina de Vedia. Segunda edición. Buenos Aires; Madrid: Amorrortu Editores.
- Mill, J. S. (1984) *Sobre la libertad* / traducción: Pablo de Azcarate. Madrid: Alianza Editorial.
- Mill, J. S. (1994) *Del gobierno representativo* / presentación Dalmacio Negro; traducción Marta C. C. de Iturbe. Edición: 2a. Madrid: Editorial Tecnos.
- Montesquieu, C. L. (1985) *Del espíritu de las leyes* / introducción Enrique Tierno Galván; traducción Mercedes Blázquez; Pedro de Vega. Madrid: Editorial Tecnos.
- O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* / traducción Sebastián Mazuca, Leandro Wolfson. Buenos Aires: Paidós.
- Ostrogorski, M. Y. (2008) *La democracia y los partidos políticos: (conclusión de 1912)* / presentación de Antonio Lastra; traducción de Antonio Lastra y Andrés Alonso Martos. Madrid: Editorial Trotta.
- Putnam, R. D. (1994) *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa* / traducción al castellano Sayda Lichao. Caracas: Galac.
- Rousseau, J. J. (1998) *Del contrato social; Discurso sobre las ciencias y las artes; Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres* / prólogo, traducción y notas de Mauro Armiño. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1994) *Qué es la democracia?*/ traducción Miguel Ángel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon. Bogotá: Altamir Ediciones.
- Schumpeter, J. A. (2015) *Capitalismo, socialismo y democracia* / prólogo de José E. Stiglitz; traducción de José Díaz García, Alejandro Limeres. Barcelona: Página Indómita.
- Vallespin, F. (2010) *El discurso de la democracia liberal*. Madrid: Alianza.