

Otro temas



La democracia semidirecta *Referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato*

*Armando Rendón Corona**

INTRODUCCIÓN

Este artículo se elaboró atendiendo a la difícil transición a la democracia por la que pasa el país, en la que busca trascender la pesada herencia autoritaria estableciendo instituciones republicanas de la democracia representativa y ampliándola, e introduciendo en la legislación figuras de la democracia semidirecta, largamente probadas en la experiencia internacional. El propósito es diferenciar cuatro figuras: plebiscito y referéndum (formas de consulta al pueblo), y el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes y a revocar el mandato de los representantes elegidos. En torno a ellas nos proponemos plantear algunos problemas, especialmente la insuficiencia de la democracia representativa para responder a los dilemas que se generan en la sociedad moderna y que pueden ser resueltos por medio de la democracia semidirecta. Aun cuando son formas mediante las cuales los ciudadanos toman decisiones, no son ellos quienes las cumplimentan, y ésa es la razón por la que se denominan semidirectas.

IZTAPALAPA 48

enero-junio del 2000
pp. 303-328

* Profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

Sin embargo, el que los ciudadanos sufraguen en torno a opciones no garantiza de por sí que cumplan con los requisitos democráticos.

En este escrito tenemos la intención de ofrecer un panorama de la cuestión, sin que podamos mostrar diversas experiencias internacionales o en México, ni tampoco los problemas de su instrumentación en nuestro país, asuntos que abordamos en otros trabajos. Tampoco es posible tratar debidamente la naturaleza de la democracia representativa ni de la democracia directa, dimensiones que apenas referimos para delimitar nuestro objeto de estudio.

DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA PARTICIPATIVA

La democracia basada en el principio de la soberanía popular para determinar la forma del poder político y su ejercicio es una adquisición histórica imprescindible que, con avances y retrocesos, se ha desarrollado durante más de dos siglos. Conforme las sociedades se fueron volviendo más complejas, la dificultad para que el pueblo interviniera cotidianamente en la solución de los asuntos públicos se resolvió mediante el sistema representativo, por el cual el pueblo soberano delega sus facultades en representantes elegidos. Este sistema ha evolucionado notablemente en sus diversas instituciones tales como el parlamento, los partidos políticos, los sistemas electorales, la opinión pública

y otras, pero también ha generado severas limitaciones a la plena realización de la soberanía popular.

Sobre todo después de la Segunda Guerra mundial, la declinación de la democracia representativa ha sido la consecuencia de las tendencias autoritarias que se desarrollaron a partir de los métodos de control social, de manipulación propagandística y represión de todo lo que le fuera disfuncional; junto con ella se dio el debilitamiento del parlamentarismo, debido al predominio del Ejecutivo en la función legislativa y a la cada vez mayor autonomía del poder condensado en instancias sustraídas a los controles democráticos. La gobernabilidad se sustentó en el monopolio de la política por los grandes partidos y en los acuerdos corporativos fuera del parlamento.

La concepción de la democracia representativa encierra en sí misma una contradicción, ya que la idea pura del gobierno del pueblo es una ficción, un mito democrático, porque el pueblo en su totalidad no está presente en los órganos de gobierno, ni lo ejerce, ni es tomado en cuenta. El pueblo soberano se eclipsa para reaparecer de vez en cuando a dar su consentimiento en las elecciones y este distanciamiento es la base de la crisis de la democracia representativa.

La democracia del pueblo es una especie de ideal inasequible porque, sostiene Bidart,

Las formas políticas que se reputan como un acercamiento del pueblo al gobierno

nunca importan ejercicio del gobierno. Propiciamos el plebiscito, la extensión de las consultas populares el *recall* (revocación), etc., pero en cuanto técnicas que facilitan la expresión del derecho individual de opinión sobre la cosa pública, sin que eso tenga nada que ver con el ejercicio del gobierno por parte del pueblo. El hombre que vota está eligiendo una persona, pero no está gobernando. El hombre que vota por sí o por no en un referéndum está emitiendo su expresión de pensamiento, pero no está gobernando (Bidart , 1966: 13-14).

Si los ciudadanos pueden determinar quién gobierna, ello no implica que determinen cómo se gobierna ni los objetivos del gobierno, lo cual sólo en parte es atenuado en aquellas democracias que ocasionalmente consultan al pueblo sobre cuestiones relevantes para la vida social. De ahí que las formas de democracia semidirecta no sean la solución definitiva a la crisis de la democracia representativa, pues aun con su intervención sigue faltando la incorporación de la acción social en la resolución cotidiana de los asuntos públicos.

El escepticismo respecto de la democracia semidirecta está sustentado en análisis concretos como el realizado por Karsten Bugiel, en su estudio comparativo de la participación directa en el mundo constitucional occidental en la segunda mitad del siglo (incluida la práctica constitucional alemana), del cual obtuvo la siguiente conclusión:

Las constituciones (europeas) no permiten —a pesar de algunos derechos de participación plebiscitaria— a sus ciudadanos la posibilidad independiente y, por lo tanto, efectiva de tener influencia en los asuntos del Estado. Tampoco han sido tratadas en la práctica constitucional en ningún lado (...) las cuestiones básicas sobre paz, centrales nucleares y protección del medio ambiente, cuyo tratamiento hasta ahora ha hecho dudar a muchos de la legitimidad de las decisiones políticas (Bugiel, 1987, cit. en Nohlen, 1994: 372).

En el fondo, la crítica señala la insuficiencia del sistema representativo, que no es subsanada por los derechos de participación ciudadana a causa de su débil desarrollo, es decir, porque se les constriñe a las formas plebiscitarias a las que se apela con escasa frecuencia y se soslayan las demás potencialidades de la participación.

A pesar de esa debilidad, es notorio que abren un nuevo espacio a la legitimación del poder y un diferente horizonte a la democracia. Las formas de democracia semidirecta forman parte del concepto más amplio de la democracia participativa, que así se denomina porque es un sistema que permite la participación política y social no sólo de los ciudadanos sino de toda la sociedad incluyendo los menores de edad y los privados del derecho de ciudadanía, en la solución de los problemas colectivos, vinculando la decisión y la acción directa.

Para valorar las ventajas de la democracia semidirecta, debe aclararse que es un método distinto al de la democracia representativa, pero también al de la democracia directa. Teóricamente es complementaria de ambos en una situación en la que coexistieran las tres formas de la democracia moderna o de una u otra por separado. Mientras ello no sucede, constituye un desdoblamiento del principio de soberanía popular, que a la vez que determina a los representantes, permite adoptar ciertas decisiones importantes de interés público.

En resumen, la democracia participativa comprende dos subsistemas: la participación social directa en la decisión y en la ejecución, principalmente bajo la forma de autogestión, y la participación política semidirecta mediante la consulta al pueblo en las formas de referéndum y plebiscito, además de la iniciativa popular para proponer leyes y el derecho de revocar el mandato de los representantes.

Aunque no requiere de intermediarios, la forma semidirecta no es una democracia directa porque los individuos no interactúan directamente en la escala de pequeños grupos, ni deliberan previamente a la acción común. Al igual que en la democracia representativa o indirecta, el ciudadano participa como receptor pasivo de las campañas publicitarias y del debate en los medios de comunicación, así como también se encuentra solo para emitir su opinión, como un elemento apenas significativo

en el conjunto de los electores (Sartori, 1989: 150-155).

Aun considerando su valor limitado, la democracia semidirecta es un sistema adecuado para la sociedad moderna, diversificada, de masas y crecientemente participativa. En realidad, las formas de democracia semidirecta cobran un significado original en un sistema de democracia social, formando parte de instituciones que hagan posible la participación no sólo política (predominantemente electoral), sino también social. La expansión del sistema democrático es la consecuencia de lo que se ha llamado la explosión de la participación a escala mundial, básicamente encarnada en los movimientos sociales que emergieron desde los años sesenta y setenta.

Dicha perspectiva es una reacción contra la democracia autoritaria (como la de la Alemania federal después de la Segunda Guerra o la italiana de las Brigadas Rojas), que se puede explicar por dos razones que ofrece Julián Santamaría: el rechazo a la burocratización o tecnocratización de la vida política y la defensa de la naturaleza democrática del sistema “ampliando las bases de la intervención de los individuos en los procesos de adopción y control de las decisiones en todas las esferas de la vida social” (Herrera, s/f: 150).

Se trata en esencia de una redistribución del poder, tal como fue debatida en los años ochenta, de lo cual es significativa la propuesta de Zolo, que indica que la redistribución del poder se logra mediante la creación de contrapoderes

sociales, desplazando el poder de la esfera del Estado a la de las formaciones sociales (Zolo, 1980). Este contrapoder puede interpretarse en dos sentidos opuestos, primero en el de un poder paralelo que contrarresta o equilibra, pero que no trata de sustituir al poder establecido, el sistema de democracia representativa o democracia indirecta. A su vez, la idea de contrapoder puede entenderse en un sentido diferente, desde una perspectiva socializante, como poder paralelo y alternativo que se dirige a desplazar el poder establecido. En la primera acepción, no se impugnan los principios básicos de soberanía popular y delegación de funciones, significa una ampliación del sistema democrático dentro del capitalismo en curso y como su contrapeso.

Teniendo a la vista la tendencia del poder a actuar con autonomía respecto de los ciudadanos en los sistemas de democracia representativa, y por consiguiente sus propensiones autoritarias, es que se plantea el problema en la sociedad moderna de cómo establecer nuevas bases para la relación entre la sociedad civil y el Estado. La respuesta está en la democracia participativa, por las ventajas que observa J. Herrera (s/f: 149): por un lado, hace conscientes a los que ejercen el poder de las exigencias sociales; por otro, establece vías formales y de procedimiento que satisfacen los deseos de la sociedad de colaborar de algún modo en la gestión de los asuntos públicos que les conciernen. Es un modo de racionalizar las des-

igualdades existentes en la sociedad, pero también aporta una función legitimadora ya que, conforme a la visión de J. Rawls (1996: 194-199), la participación es un gran bien social, sin el cual los gobiernos constitucionales no encuentran la debida legitimación social ni política. Una sociedad democrática bien ordenada exige que los ciudadanos participen en la vida pública para preservar las libertades democráticas y para mantener vigente el régimen constitucional.

De ahí que la aparición masiva del fenómeno de la participación política a escala internacional sea ya insoslayable, como se observa en el hecho de que ha precipitado la disolución de los regímenes comunistas y otros de tipo autoritario. En la transición de un sistema autoritario a otro democrático, como ocurrió en España y en Rusia, lo común ha sido que se institucionalicen el plebiscito y el referéndum, incorporando a la Constitución la idea de que la participación política es imprescindible para una sociedad moderna. Comparativamente con el régimen autoritario anterior en España, es evidente que se trata de un progreso, pero es aún restringido porque limita el concepto de participación política a las formas de democracia semidirecta, omitiendo el vasto campo de la democracia social directa.

Se puede decir entonces que, en el estrecho marco de la democracia representativa, la democracia semidirecta corrige parcialmente los inconvenientes del sistema representativo porque, afir-

ma Lavroff, “En lugar de confiar sólo a los representantes el derecho de decidir, el ciudadano actúa directamente.” La manera práctica en que se realiza tal participación es mediante el voto. Se sabe, como lo señala este autor, que el voto no es el único medio de participación política de los ciudadanos, ni la expresión más cabal de la democracia. Sin embargo, permite a los ciudadanos actuar tanto para la designación de los gobernantes como para la toma directa de ciertas decisiones (Lavroff, 1995: 246).

No obstante, los ciudadanos no legislan ni ponen en práctica directamente la decisión. De ahí que Leroy diga que “sustituye a la democracia directa imposible”, por una democracia semidirecta posible (Leroy, 1992: 66). Dicho de otra manera, es una ampliación de la capacidad del sufragio para que el cuerpo electoral participe directamente en diverso grado en el proceso de poder.

En suma, compensa las ausencias de la participación directa y de la democracia representativa. Es compatible con la democracia representativa porque su finalidad es orientar o mandar a los representantes y gobernantes, sin sustituirlos en sus funciones de legislar y gobernar. No es el gobierno del pueblo y por el pueblo, porque éste no interviene como sujeto de la decisión-acción. Va más allá de ella porque hace intervenir al pueblo en algunas decisiones fundamentales; no llega a constituir una democracia directa porque el pueblo no se reúne a deliberar y actuar, lo cual no tiene nada de imposible.

TIPOLOGÍA

Existen variadas formas de participación política de los ciudadanos que expresan capacidades como las de opinar en el sentido de mera auscultación, decidir entre opciones, proponer, aprobar o rechazar una ley o una decisión de los gobernantes. El pueblo interviene en los asuntos públicos sean de naturaleza práctica o jurídica; los asuntos públicos son de diversa índole y tienen distinto alcance, lo cual determina el instrumento político a utilizar. La clasificación de las formas de democracia semidirecta es una discusión abierta, entre otras razones porque, afirma Emeri, en el origen se trataba de dos procedimientos idénticos de democracia “directa” por los cuales los ciudadanos mismos participan en la toma de la decisión.

Una tipología es la propuesta por Lavroff, que concuerda con lo comúnmente aceptado en cuanto a la iniciativa popular y al referéndum, pero no así respecto al veto popular, que es una modalidad del plebiscito. Para él, los principales medios de la democracia semidirecta son tres: a) La iniciativa popular, que permite a un cierto número de ciudadanos proponer textos a la aprobación de los parlamentarios o del pueblo; b) El veto popular que deja al pueblo el derecho de oponerse a una decisión tomada por sus representantes y sobre todo; c) El referéndum, combinado o no con los procedimientos precedentes (Lavroff, 1995: 246).

Cabe precisar que el veto a una decisión es una opción negativa, pero también puede presentarse junto a la opción positiva de otorgar el consentimiento a una decisión o acción, por lo que es preferible simplemente designar esta forma como plebiscito. De ahí que propongamos una clasificación que se resume en tres formas: la consulta ciudadana, el derecho de iniciar leyes y el derecho de revocar el mandato de los representantes.

La consulta directa al pueblo es un procedimiento que se ejerce mediante el sufragio universal y, según sus objetivos específicos, cobra dos modalidades básicas: el referéndum y el plebiscito. Cada una se aplica a propósitos concretos de creación de leyes, de veto o aprobación de decisiones y la revocación del mandato a los representantes electos antes de que concluya el periodo para el que fueron electos. La revocación de mandato es una modalidad del plebiscito pero pudiera adoptar un procedimiento similar al de iniciativa popular, es decir, a petición de un cierto número de ciudadanos dejando la solución a una autoridad.

La auscultación no puede considerarse plenamente como forma de democracia semidirecta porque no es vinculante, no es ya una decisión sino una opinión que puede adoptar o no quien convoca a la consulta; tampoco se rige necesariamente por el principio de sufragio universal porque puede llamar sólo a un sector o grupo social involucrado en una decisión. Permite una li-

mitada participación ciudadana pero a discreción de la autoridad que convoca.

El derecho de los ciudadanos de iniciar leyes, es decir, de proponer leyes al parlamento para que éste legisle, es un instrumento limitado porque compromete sólo a una parte de los ciudadanos, conforme a requisitos de un determinado número de ellos, de unidades territoriales y otros. A diferencia del referéndum y el plebiscito, no constituye una decisión, es una propuesta que se somete a los legisladores, pero que tiene el mismo rango que las otras iniciativas presentadas por quienes tienen ese derecho.

LA CONSULTA AL PUEBLO

La forma más tradicional de la participación política de los ciudadanos se ha desarrollado preferentemente en el campo electoral, y en un segundo plano en las consultas populares. Consideradas en su trayectoria, las consultas al pueblo han evolucionado desde una función cesariana, hasta la que propiamente puede llamarse de democracia semidirecta.

Uno de los ámbitos de realización de la democracia semidirecta, y quizás el mejor admitido por el sistema de democracia representativa, es la consulta al pueblo, procedimiento por el cual el conjunto de ciudadanos, el cuerpo electoral, interviene directamente para ejercer su soberanía y adoptar las decisiones (Leroy, 1992: 66). Son dos las

formas básicas de la consulta: el referéndum y el plebiscito.

La premisa de la consulta popular es el principio de la soberanía popular, que se ejerce cuando el pueblo participa directamente en el poder de decisión, por ejemplo, votando una ley o una Constitución. Implica un desarrollo de la democracia representativa, afirma Lavroff, porque el referéndum deja al pueblo una posibilidad más o menos grande de acción, con mayor intensidad de participación en el ejercicio del poder, que cuando se elige un representante (Lavroff, 1995: 246).

La forma de esa participación en la elección de gobernantes y representantes es la misma que en la consulta al pueblo: el sufragio. Ambos tipos de elección tienen en común que los ciudadanos deben escoger una opción, “el pueblo escoge entre dos o varias políticas” (Emeri, 1985: 335). En un caso la opción se da entre candidatos y partidos, mientras que en el segundo se opta sobre asuntos de interés público.

Falta por precisar de qué decisiones se trata y con qué periodicidad se ejerce esta intervención. El concepto de asunto público puede entenderse en un sentido amplio, para abarcar tanto al orden social como al político. En esta exposición enfatizamos el aspecto político del asunto público, es decir, cuando el pueblo soberano decide sobre la forma del poder y el modo de ejercerlo.

El común denominador en los distintos enfoques del problema es, como lo expone Leroy, que la consulta al pueblo le permite a éste pronunciarse

sea para modificar el derecho, sea para terminar un conflicto aparecido en el funcionamiento del Estado. De ahí que clasifique la consulta en normativa y de arbitraje. El arbitraje puede entenderse de diferentes maneras, en un conflicto entre poderes, el Legislativo y el Ejecutivo por ejemplo, sobre políticas públicas, sobre el medio ambiente o cuestiones morales, junto con una variedad de asuntos que se resuelven mediante el plebiscito.

Temas de las consultas

Desde fines de la Segunda Guerra mundial y hasta los ochenta, el contenido de las consultas sirvió preferentemente a la forma del Estado nacional y supranacional; por ello predominan los aspectos constitucionales del poder y la soberanía. No obstante, un segundo fenómeno ha cobrado relevancia, la diversificación sobre cuestiones sociales prácticas, éticas, morales y otras más propias de la legislación común.

CUADRO 1
Temas de la práctica plebiscitaria en las democracias occidentales

Cuestiones constitucionales	29
Cuestiones éticas y morales	8
Cuestiones prácticas	9
Cuestiones territorio/soberanía	15
OTAN, calidad de miembro	1
Otras	7
TOTAL	70

Fuente: Bugiel, 1987, cit. en Nohlen, 1994, cuadro 80, pp. 75-76.

El contenido de los asuntos constitucionales y otros que no lo son muestra la significación variable que tiene para los pueblos europeos: prescripciones cinco, forma de Estado seis, órganos del Estado tres, derecho de sufragio, particularmente el criterio de edad, nueve; reforma del sistema tres, derechos de los partidos tres. Le sigue en importancia el rubro de cuestiones de territorio y soberanía, referidas sobre todo a la pertenencia a la entonces llamada Comunidad Económica Europea. Presentan una recurrencia menor las cuestiones prácticas, relativas a la adopción de niños, renta, derecho de propiedad, energía nuclear, tránsito. En un rango similar de importancia están las cuestiones éticas y morales: vida del no nacido y aborto uno, divorcio dos, prohibiciones cuatro, posición de la Iglesia uno. Otras no están especificadas (Bugiel, 1987: 406, cit. en Nohlen, 1994, pp. 75-76).

El contenido de la práctica plebiscitaria es variable en los países europeos occidentales y no permite apreciar ninguna tendencia uniforme en ellos. Un primer grupo de países registra un solo caso Austria (cuestiones prácticas), Bélgica y Grecia (forma de Estado), Finlandia (prohibición), Gran Bretaña (reforma a la Unión Europea).

En la posición opuesta están dos países (además de Suiza) que son los que más recurren a la decisión plebiscitaria, Dinamarca con 16 casos e Irlanda con 13, sobre una gran variedad de asuntos, lo que indica que, más que tratarse de un recurso político, es un siste-

ma político. En Dinamarca los asuntos versaron sobre prescripciones constitucionales ocho (órganos del Estado, derecho de sufragio), cuestiones prácticas cuatro, pertenencia a la Unión Europea dos, y otras. El único campo en el que no se ha aplicado es en el de las cuestiones éticas y morales. Por su parte, Irlanda registra 13 consultas sobre prescripciones constitucionales (siete sobre órganos del Estado, derecho de sufragio, reforma del sistema; tres relativos a aborto, divorcio y posición de la Iglesia; uno respecto a cuestiones prácticas, y dos a la pertenencia a la Unión Europea).

Frecuencia de la consulta popular

Se confía en que la consulta popular es una forma de participación política que refuerza la democracia, pero su práctica, allí donde existe, es poco frecuente, por lo que sólo en parte se puede considerar como la fórmula por fin encontrada para darle una mayor legitimidad al ejercicio del poder. En muchos casos las consultas son excepcionales, constituyen una salida a crisis que no pueden ser resueltas por medios dictatoriales o de mayor conflictividad. Pero igualmente pueden ser utilizadas en contra de la democracia por un poder autoritario, como lo ilustra el tipo bonapartista.

Distintas formas de democracia semidirecta (referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consultas populares, revocación de mandato) se han utilizado

durante el siglo xx en una proporción suficientemente significativa que permite afirmar una progresiva institucionalización internacional. En el largo periodo 1900-1993, se practicaron de la siguiente manera: en Suiza 414 veces, en el resto de Europa 149, en el Medio Oriente 93, Asia 30, países americanos 49, Australia y Nueva Zelanda 64. En África se registró también un número considerable para la descolonización y posteriormente.

Más recientemente, desde 1978 y hasta principios de los noventa, muchos países democráticos no han tenido referendos. En Australia y Francia se ha usado con menor frecuencia que antes de 1978, mientras que en Italia se han realizado cinco de 1945 a 1978 y 15 posteriormente; Suiza sigue siendo el país que más practica la consulta popular (Álvarez, s/f: 11, 28). También en estos años (hasta 1987) se ha puesto en marcha con una intensidad variable, por lo que se puede afirmar que los sistemas donde propiamente existe una democracia plebiscitaria son Suiza, Dinamarca e Irlanda. En un rango medio (de 4 a 6 consultas) están Francia, Italia, Noruega y Suecia. Mientras que su uso es poco frecuente en España, Islandia y Luxemburgo (de dos a tres) y finalmente es irrelevante en Austria, Bélgica, Finlandia, Gran Bretaña y Grecia.

EL REFERÉNDUM

El objeto específico del referéndum es la normatividad; el pueblo participa

CUADRO 2
Práctica plebiscitaria en países europeos

Austria	1
Bélgica	1
Dinamarca	16
España	3
Finlandia	1
Francia	6
Gran Bretaña	1
Grecia	1
Irlanda	13
Islandia	2
Italia	4
Luxemburgo	3
Noruega	5
Suecia	4
TOTAL	61

Fuente: Bugiel, 1987, cit. en Nohlen, 1994, cuadro 80, pp. 75-76.

votando una Constitución o una ley, constituye una decisión. Cuando se quiere dar un significado más amplio al objeto de referéndum, en el sentido de votar sobre asuntos públicos, se incursiona en el terreno del plebiscito; no debe haber confusión entre ambos términos, porque el plebiscito está reservado para actos y decisiones del gobierno y de los representantes. La finalidad del referéndum es un cambio en la ley, mientras que la del plebiscito es la aplicación de la ley.

Lo que distingue al referéndum del plebiscito es la naturaleza de la decisión: el referéndum, dice Emeri, "permite controlar que la ley votada por la institución representativa (el parlamento), corresponda bien a la voluntad general; su forma más pura es el referéndum de ratificación o abrogación de la ley." El referéndum incide desde el

nivel superior de la norma, que es el de la Constitución, es decir, crea el derecho. Esto se muestra en el derecho internacional, que acepta el referéndum como un procedimiento creador del Estado, como ocurre cuando se interroga a la población sobre la cesión territorial o la anexión a otro Estado (Emeri, 1985: 334), decisión que implica la creación de una norma constitucional.

El referéndum normativo, sostiene Leroy, interviene en primer término en el dominio constitucional, para la adopción o revisión de la Constitución. Pero en un segundo término y consecuentemente con lo anterior, se extiende a todo el dominio legislativo, cuyas modalidades más frecuentes son tres: 1) para ratificar, confirmar o rechazar un texto adoptado por el parlamento; 2) para expresarse respecto a un texto que ninguna asamblea ha examinado antes que él; 3) sobre la abrogación de una ley en vigor (Leroy, 1992: 71). Esta ampliación compensa la poca frecuencia del recurso en materia constitucional, ya que la aplicación en todas las materias legislativas está más ligada a la vida cotidiana.

La relevancia de modificar el derecho está determinada por la relación política de mando y obediencia en el sistema de democracia representativa. El pueblo acuerda obedecer una norma (lo contrario a someterse a un mandato); la obediencia libremente consentida es característica de la democracia, tanto como la obediencia obtenida por la coerción es propia de los regímenes autoritarios y totalitarios.

Por esa misma razón, Emeri considera que el referéndum de tipo normativo confiere una mayor legitimidad a la Constitución y, en esencia, a las nuevas configuraciones del Estado, puesto que es el pueblo entero el que suscribe el contrato social. El referéndum normativo es un acto creador en la Constitución, "se sitúa al nivel superior de la norma, que es el de la Constitución". De ahí que el derecho internacional lo acepte como un procedimiento creador del Estado, es el derecho de los pueblos a su autodeterminación, como en los casos de fronteras y tratados internacionales, en que se interroga a la población sobre la cesión territorial o anexión a un Estado (Emeri, 1985: 337, 334).

Porque tiene este rango constitucional no se practica regularmente. Por ejemplo, las constituciones francesas han utilizado poco este procedimiento. La Constitución de 1793 lo admitía, pero no fue jamás aplicado para asuntos internos. La de 1795 y las constituciones imperiales no lo aplicaron sino en materia constitucional, lo mismo que el texto de 1946. Fue hasta la Constitución de 1958 cuando se permite su utilización en materia legislativa y constitucional (Lavroff, 1995: 246); posteriormente se aplicó para la reforma a la Constitución en 1993. La poca frecuencia obedece a que los cambios al sistema político en el texto constitucional no son tan comunes, responden a situaciones excepcionales como cuando se definió la forma del Estado italiano en 1946.

La Revolución Francesa estableció el precedente de la consulta al pueblo, que se siguió aplicando para resolver problemas de fronteras y de poblaciones en muchos países. Ejemplos de ello fueron los plebiscitos de 1793 para integrar las provincias belgas a Francia; o el efectuado entre 1860 y 1870 para la realización de la unidad italiana impedida por Austria y que permitió la anexión de Saboya y del condado de Niza a Francia; así como el de 1867 cuando la población de las islas jónicas sometida a la soberanía inglesa decidió su reintegración a Grecia; el de 1877 que concluyó con la agregación a Francia de la isla sueca de San Bartolomeo o el de 1905, año en que, por consulta popular, Noruega se independiza de Suecia, a la que estaba unida desde 1815. Asimismo, por disposición del Tratado de París que puso fin a la Guerra de Crimea en 1856, una consulta popular resolvió la unión de Moldavia y Valaquia, evitando su anexión a Rusia.

Los acuerdos que ponen fin a la Primera Guerra mundial dieron lugar a numerosos plebiscitos en Europa para arreglar problemas territoriales en Alemania, Italia, Escandinavia, Bélgica, Polonia y Hungría: Slesvig, Prusia Oriental, Alta Silesia, Eupen y Malmedy, Klagenfurt, Sarre y Sopron. Pese a las dificultades derivadas de una población entremezclada esta solución fue preferible a la delimitación secreta de las fronteras por los gabinetes diplomáticos (Corm, 1991: 105-106).

A manera de ilustración de los temas territoriales en los que el referéndum

podría jugar un papel destacado en la terminación de los conflictos por delimitaciones geográficas y demográficas, señalaremos la disgregación de las repúblicas de la ex Unión Soviética: Chechenia-Rusia, Osetia-Georgia, Azerbaijón-Armenia, Rusia-Ucrania, Moldavia, etcétera. Las guerras de los noventa en la ex Yugoslavia representan los extremos a que se puede llegar por la vía opuesta al pacto social, la solución por la violencia de las reivindicaciones del espacio territorial-étnico.

El referéndum consultivo y resolutivo

La participación popular en las decisiones políticas relega a los representantes y gobernantes a un segundo plano, subordinándolos al mandato del poder soberano. Se podrá discutir sobre la sabiduría de la decisión popular, pero no sobre su carácter imperativo. Por lo mismo, los beneficiarios de la democracia representativa temen a la trascendencia que puede tener dicha participación.

Se vacila entre reconocerle al referéndum un valor consultivo o el carácter de una imposición de la voluntad popular (Leroy, 1992: 73). Se discute la naturaleza jurídica de la participación popular en la formación de la ley, es decir, si ha de considerarse como un acto de ratificación, de aprobación o decisión. Según el alcance que se otorgue al referéndum, se puede clasificar en consultivo y resolutivo. El primero no es vinculatorio para la acción legislativa

ni gubernativa; el segundo es vinculativo e imperativo, es un mandato.

El referéndum consultivo se considera como una amplia consulta popular (la encuesta tiene un valor similar), donde las opiniones del electorado pueden o no ser tomadas en cuenta por el parlamento o el gobierno para la toma de decisiones, es un mecanismo unilateral. El carácter consultivo, cuando está al servicio de un poder autoritario, es instrumento de pseudolegitimación, un recurso manipulado para justificar los propósitos del poder. En cambio, bajo un sistema de democracia semidirecta, puede tener cierta utilidad práctica porque tiene un valor indicativo, orientador de la decisión legitimada.

Por el contrario, en el referéndum resolutivo los resultados de la consulta son vinculantes, se deben acatar por quien convocó. Este tipo de consulta es considerada como un acto decisorio autónomo, porque no depende de ningún otro poder. No tendría sentido realizar un referéndum que no fuera acatado. Es el pueblo el que legisla, en el sentido de que toma la decisión última, como en el caso de su obligatoriedad para la reforma constitucional, en la que el texto de los legisladores se somete a la decisión popular.

El referéndum resolutivo se reconoce como un acto soberano, pero ello no significa mecánicamente que tenga un carácter libre y democrático. Para ello habrá que determinar algunas cuestiones relevantes: quién y cómo se decide convocar a un referéndum, en qué ma-

terias, quién formula el texto que se somete al sufragio.

Referéndum obligatorio y facultativo

Se considera que el referéndum es obligatorio cuando se establece como requisito legal para reformar la Constitución. Es facultativo, es decir, es un derecho al que puede recurrir el convocante conforme a su voluntad, en todas las otras materias legislativas, lo cual deja al juego político la opción de utilizarlo.

La obligatoriedad es un mecanismo que no puede generalizarse ilimitadamente a cualquier legislación, porque se trataría entonces del reemplazo de la democracia representativa por la democracia autolegislativa. En una situación extrema, un exceso de consultas podría propiciar mayor inestabilidad e ingobernabilidad, en vez crear una nueva relación estable entre la sociedad y el Estado.

El modelo más aceptado en las democracias de tipo occidental (que incluyen, además de Europa a Canadá, Estados Unidos y Japón, entre otros) es el referéndum obligatorio para la reforma constitucional que opera en Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia. En la mayoría de los casos se exigen elecciones parlamentarias antes de la reforma constitucional definitiva o se aplica sólo para la revisión total de la Constitución.

El referéndum es también facultativo en materia constitucional en países como Austria, Estados Unidos, Italia y Suecia y existe para otras cuestiones en España y Grecia. En las constituciones de Canadá, Gran Bretaña, Grecia y Portugal no hay datos respecto a ninguno de los dos tipos.

EL PLEBISCITO

Se entiende el plebiscito como un acto de soberanía del pueblo para resolver sobre una cuestión cuya importancia concierne a la sociedad y no puede quedar reducida a la voluntad de los representantes o gobernantes.

De manera convencional se puede establecer, como ya mencionamos, una clara distinción entre plebiscito y referéndum, reservando al primero a actos de gobierno y el segundo a las leyes. El plebiscito son actos o decisiones del gobierno, pero pueden tener un alcance mucho más amplio si se incorporan todos los asuntos de interés público que repercuten en políticas públicas. De esta manera se pueden distinguir varios tipos de plebiscitos según su finalidad: sobre actos o decisiones del gobierno, de arbitraje entre poderes, de revocación de mandato o de interés social, entre otros.

- 1) Del mismo modo que el referéndum incluye el derecho de aprobar, vetar o abrogar una ley, el plebiscito tiene el doble sentido de

ser positivo y negativo (de aprobar o rechazar). Emeri (1985: 335) afirma que el plebiscito tiene el sentido positivo de confirmar ulteriormente los actos del gobierno, pero, a la inversa, Lavroff (1995: 246) sostiene que el veto popular otorga al pueblo el derecho de oponerse a una decisión tomada por sus representantes. La definición del momento depende de los problemas a resolver, siempre que se cuente con las dos posibilidades de intervenir *a priori* o *a posteriori*; no sólo para confirmar *a posteriori* actos de gobierno, sino también para resolver antes de que se consume el acto o decisión, cuando está en estado de proyecto.

En cualquier caso, mediante el plebiscito los ciudadanos pueden confirmar o vetar un acto o decisión de gobierno o en general de autoridades políticas, así como el mandato de los representantes elegidos a los órganos legislativos y ejecutivos. En resumen, las formas negativas de la consulta popular son de rechazo, veto y revocación. En sentido positivo, las opciones son aprobar una política y confirmar un mandato.

- 2) En cuanto al plebiscito de arbitraje, Leroy lo refiere al conflicto entre poderes que presenta dos modalidades: a) busca hacer intervenir al pueblo para poner fin a un conflicto aparecido en el

funcionamiento del Estado, en la hipótesis de que el gobierno no pueda obtener del parlamento la adopción de una legislación, o b) pretende la revocación o confirmación por el pueblo del jefe del Ejecutivo, a demanda del parlamento o por iniciativa popular (Leroy, 1992: 72). El autor no deja de advertir que la resolución por arbitraje del *impasse* institucional no despeja por sí misma las contradicciones de la realidad política ya que, aunque su finalidad sea arbitrar una disputa entre dos poderes, puede exacerbarlo y envenenar los antagonismos, afirmando un poder personal gracias al apoyo popular.

El desenlace de alguna diferencia entre dos poderes del Estado bien puede obtenerse removiendo al gobernante, pero también puede ocurrir por disolución del parlamento. Además, la revocación de mandato puede no estar inducida por un problema entre poderes, sino por otras causas, especialmente por una confrontación con la sociedad (un ejemplo de esa contradicción es la destitución del presidente brasileño Color de Mello por corrupción). La revocación o confirmación de mandato no debe restringirse al jefe del Poder Ejecutivo, ya que, como se verá más adelante, tiene un alcance más amplio. En resumen, el plebiscito de arbitraje de-

- cide sobre una política, pero puede asumir la modalidad de revocación o confirmación de mandato.
- 3) La participación ciudadana puede definir otro tipo de asuntos no estrictamente políticos, sino de interés social. Por ello, se puede configurar un tercer tipo de plebiscito que agrupe los temas relacionados con el orden social, cuyos objetivos son muy diversos. Son de naturaleza compleja porque responden a necesidades de la especie humana como tal. Puede decirse que algunas de esas necesidades están por encima de los partidos políticos y que incluso escapan a su control. Son tan variados como el *status* de grupos sociales específicos dentro de la comunidad; pueden referirse a la convivencia social, los derechos humanos y sociales, la gestión urbana o, en otros casos, las disyuntivas son morales más que ideológicas o prácticas.

Las consultas se pueden proponer resolver la situación de inmigrantes extranjeros o minorías étnicas, o el uso oficial de otros idiomas; tratan sobre la protección del medio ambiente, el uso de la energía nuclear o la prohibición de las armas nucleares; sobre temas morales como el aborto, el divorcio, el matrimonio, la adopción de menores, la legalización del consumo de narcóticos, etcétera; sobre convenciones técnicas

como el cambio de horario o del sistema de medición, por citar algunos ejemplos.

- 4) Se admite que en sí mismo el plebiscito es una decisión que no cambia inmediatamente la ley, pero puede dar lugar a ello indirectamente, de manera que el parlamento debe hacer las adecuaciones legales para dar plena legitimidad a la ejecución de la decisión. Es el caso de una determinación de tipo territorial. Tangencialmente puede afectar la forma de gobierno que es materia constitucional, aunque su objetivo sea modificar la forma de su ejercicio, para lo cual no se requiere una adecuación del procedimiento legal sino su mera aplicación. La revocación de mandato mediante plebiscito, por ejemplo, tiene que respetar las normas establecidas, como son las causales de destitución y el procedimiento de sustitución del representante defenestrado, posiblemente mediante la convocatoria a nuevas elecciones.

Puesto que el pueblo tiene la capacidad de resolver un desacuerdo entre los poderes públicos que supere una situación de *impasse* político, en una hipótesis extrema, esto puede derivar en el otorgamiento de un poder extraordinario a alguno de esos poderes, más allá de lo establecido en la Constitución y las leyes.

Para ello se requeriría de un referéndum. Mediante la confirmación o revocación de mandato, puede solucionar un problema de autoridad, pero no en sentido meta constitucional.

El derecho a convocar, a definir el contenido de la convocatoria, los requisitos para votar y de validez de los resultados, remiten a los mismos problemas que el referéndum. Si la finalidad es democratizar el sistema político, debe reconocerse por igual el derecho a convocar de los ciudadanos, mediante iniciativa popular, que el del parlamento o el del gobierno. Con el fin de alentar esta forma de participación popular, el derecho a sufragar debe atribuirse a los ciudadanos registrados en la lista de electores y no respecto al total de la población, mientras que el umbral mínimo para declarar la validez de los resultados tendrá que ser bajo, por ejemplo el 30 por ciento como mínimo de la votación emitida de dicha lista, siempre que la opción ganadora obtenga la mayoría absoluta y, finalmente, no poner límites a la periodicidad.

Respecto al contenido de la convocatoria, los riesgos de la manipulación del texto para inducir un resultado pueden ser controlados más confiablemente por el parlamento que por el Ejecutivo, o también por el Ejecutivo a con-

dición de que se base en el debate público. Otro aspecto de la confiabilidad es el procedimiento y el aparato electoral, en los que el parlamento y los ciudadanos tienen un papel relevante.

El escrúpulo en los requisitos refleja el debate sobre la utilidad de este recurso para un sistema político, si ha de servir como en el pasado a un poder autoritario cesariano o bonapartista, bien a la “partidocracia” moderna, o bien a las exigencias de la sociedad para dirigir su porvenir.

LA INICIATIVA POPULAR

En la democracia representativa el Poder Legislativo es el único que legisla, aunque el derecho de iniciar leyes también lo tienen el Poder Ejecutivo y las legislaturas estatales (provincias, departamentos, etcétera) en un régimen federativo. Lo distintivo de la democracia participativa es que también el pueblo legisla directamente cuando se le somete un proyecto de ley a su aprobación mediante referéndum, que no es el caso de la iniciativa legislativa popular.



La iniciativa legislativa popular es el derecho de los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante los parlamentos, ya sea para crear o derogar leyes. Tiene de peculiar que no es una intervención de todo el cuerpo electoral o del pueblo, como sucede con el referéndum. No exige que todos los ciudadanos suscriban una iniciativa de ley, sino que se refiere a cuando un cierto número de ciudadanos propone un texto a la aprobación de los legisladores.

A la iniciativa popular no se le pueden atribuir más méritos democráticos de los que tiene en un régimen democrático pluralista. Si bien es cierto que permite la expresión de los ciudadanos en torno a un proyecto, no necesariamente quienes lo promueven y quienes lo votan en favor representan el interés general, ni sus propuestas pueden ser consideradas *a priori* como las más sabias.

Se puede objetar a la iniciativa popular que, en general, es motivada por minorías activas, que puede ser manipulada por grupos de interés (empresariales, religiosos, entre otros) o por minorías parlamentarias que no pueden prosperar de otra manera.

Peor aún, advierte Emeri, "la iniciativa popular arriesga favorecer la toma de decisiones de carácter demagógico". De hecho, la iniciativa popular directa es excepcional en los estados-nación; su mejor expresión se encuentra en Suiza, donde es más frecuente en el plano local (Emeri, 1985: 337).

El derecho ciudadano a iniciar leyes ha prosperado en pocos países, además de que tampoco ha despertado mucha

participación del electorado. La iniciativa popular, incluso para la reforma a la Constitución, existe en Austria, España, Estados Unidos e Italia; la petición no se lleva a plebiscito si el parlamento lo rechaza, exceptuando a España (Nohlen, 1994: 73-74).

Por encima de las distorsiones que pueda sufrir este instrumento de participación política ciudadana, mantiene su valor en condiciones de insuficiencia del sistema de partidos, sea porque asumen posiciones conservadoras, porque no toman compromisos claros para no perder electores, o por la pérdida de representatividad y distanciamiento de las necesidades sociales.

Lo que está en juego es si los partidos deben monopolizar toda la iniciativa política o si los ciudadanos de manera autónoma pueden conservar ese derecho, radicado originalmente en el principio de la soberanía popular. La iniciativa popular es un canal de expresión de la sociedad civil que viene a complementar al sistema de partidos y que no disminuye la función del Poder Legislativo. En realidad los riesgos de abrir la puerta a minorías activas, a proyectos demagógicos o conservadores son mínimos, precisamente porque la iniciativa proveniente de los ciudadanos tendrá que pasar por el proceso legislativo que puede contrapesar los efectos negativos.

REVOCACIÓN DE MANDATO

La revocación del mandato de los representantes electos es otro de los procedi-

mientos de la democracia semidirecta junto con el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Se considera una modalidad del plebiscito, mediante la cual los electores ejercen su soberanía sufragando sobre la ratificación o revocación del mandato de representantes electos por sufragio universal, antes de que concluyan el periodo de su encargo.

Como ya se mencionó, tiene la función de resolver una crisis de gobierno destituyendo al detentador de la autoridad, no sólo cuando se presenta un conflicto entre poderes, sino cuando la sociedad se ve afectada por autoridades que atacan el sistema democrático y abusan del poder o incumplen con sus responsabilidades.

La aplicación de este procedimiento requiere de algunas precisiones. La primera de ellas es distinguir a quién se aplica, si a los representantes parlamentarios o también a los titulares del Poder Ejecutivo y sus dependientes. Si se trata de parlamentarios, la cuestión es si la revocación afecta a individuos en lo particular o al conjunto de los integrantes de la asamblea. En los regímenes parlamentarios, en los que el gobierno es formado por el partido o coalición mayoritarios, la disolución de la asamblea legislativa es facultad del jefe de Estado, compensando la facultad del Legislativo de destituir al gobierno, pero no al jefe de Estado.

Esto no es un asunto extraordinario si tomamos en cuenta experiencias en donde tiene una existencia consolidada. A principios del siglo xx se incorpo-

ró este mecanismo en los Estados Unidos; en la mayoría de sus estados se ha incorporado en sus constituciones locales y se aplica a los representantes y jueces estatales y municipales. En Suiza se utiliza para pedir la disolución de las asambleas representativas. Se estableció para destituir al presidente de la República en la Constitución de Weimar (1919 en Alemania, artículo 43), y en la Constitución española de 1931 (artículo 82) (Álvarez, s/f: 28).

Siendo un mecanismo plebiscitario la revocación de mandato a los representantes electos, se atiende a los mismos problemas de derechos a convocar y votar, y a los mismos requisitos que el plebiscito. Sólo es posible alentar esta forma de democracia participativa poniendo los menores obstáculos a su ejercicio, sobre todo el criterio de base electoral que debería sustentarse en el registro de electores (listado nominal en el caso mexicano) y el umbral mínimo de votación emitida y votación favorable para que el resultado sea válido y obligatorio, o sea, 30 por ciento del listado nominal para la primera y 50 por ciento más uno de la opción mayoritaria.

En sentido contrario, la democracia participativa, si quiere sustentar un sistema progresivo, tiene que preocuparse por la estabilidad y la gobernabilidad. Los requisitos a los mecanismos de la democracia semidirecta deben ser tales en sus límites que desalienten dinámicas tumultuarias de grupos sin representatividad, que no paralicen la toma de decisiones y que no den lugar a las

meras ambiciones personales. El umbral mínimo no debe ser tan bajo que quienquiera en cualquier momento haga que se ponga en marcha el mecanismo de revocación.

La revocación de mandato es un instrumento indispensable para la transformación democrática del régimen político y de todas las organizaciones sociales, esencialmente porque restringe la tendencia a la autonomía del poder con todas sus consecuencias en cuanto a la arbitrariedad y el abuso del poder, el patrimonialismo y la corrupción. Justamente porque estos elementos destruyen el Estado de derecho y la democracia misma es que se exigen instancias preventivas y correctivas.

Problemas para la revocación de mandato en el caso mexicano

En el caso de México, su carácter autoritario se atrincheró en mecanismos que hacen posible la revocación de mandato sea del jefe del Estado o del Congreso de la Unión; constitucionalmente no existe esa posibilidad. Siendo un régimen presidencialista, no hay control recíproco entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La única manera de alcanzar un cambio de fondo del régimen presidencialista autoritario es su remplazo por otro de tipo semipresidencial o parlamentario, en el que el jefe de Estado pudiera tener facultad de disolver la Cámara de Diputados y a la inversa. En los regímenes parlamentarios la re-

vocación afecta al jefe de Estado y al primer ministro salido de la mayoría de la cámara de representantes, aunque aquí la vía corta es la destitución por la mayoría parlamentaria a consecuencia de un voto de desconfianza. La revocación del mandato del jefe de gobierno o del Estado es equivalente en importancia a la disolución de la asamblea legislativa. En esa eventualidad, tendría que ser convocado a consulta todo el cuerpo electoral nacional para dirimir la controversia mediante un plebiscito de arbitraje.

Así pues, en la Constitución mexicana no se han podido introducir los derechos de referéndum, plebiscito, iniciativa popular legislativa ni revocación de mandato. No hay manera de que el pueblo decida una revocación de un representante que ha elegido. Claro está que existen procedimientos para sustituir a representantes, pero no pueden considerarse como un procedimiento de revocación. Existe la posibilidad de desaparecer los poderes de una entidad federativa declarada por el Senado, lo que daría lugar a nuevas elecciones de legislatura local o de gobernador; en la práctica ha sido un mero instrumento del Ejecutivo.

Si se piensa en la revocación de mandato de los legisladores individualmente considerados, tienen que ser atendidos los siguientes problemas:

- 1) La especificación de las causas legales para revocar, ya sean las señaladas en las leyes, que pue-

den ser aplicadas por el Congreso mediante un procedimiento de juicio político o penal, o bien otras que se establezcan. Los delitos oficiales están tipificados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el abuso de autoridad en el Código Penal para el Distrito Federal (González Oropeza, 1987).

- 2) Una vez establecido el derecho ciudadano de pedir la revocación del mandato y las causas para ello, la consulta no puede dirigirse sino a los electores de la circunscripción electoral que lo eligió, lo mismo sea un diputado local, federal o un senador. La revocación de mandato es más precisa para representantes por el principio de mayoría, en circunscripciones donde el electorado identifica plenamente al representante. Se requiere entonces precisar que el procedimiento de revocación se lleva a cabo mediante plebiscito o mediante los requisitos señalados para la iniciativa popular de ley.
- 3) En la Constitución mexicana, la ausencia definitiva del titular es subsanada llamando al suplente; a falta de suplente, se convoca a nueva elección. La consecuencia en el último caso no sería una elección general sino parcial y extraordinaria. Al estatuirse la revocación de mandato el problema a resolver es si se incluye al titu-

lar y al suplente, o si se procede contra el titular para que el suplente entre en funciones.

- 4) Un problema de difícil solución es el que se suscitara cuando los ciudadanos pretendieran destituir a un representante que fue electo por representación proporcional (diputados locales o federales y los senadores). En primer lugar, la circunscripción para representante proporcional es demasiado grande (un estado en el caso de senadores, y cinco regiones en que se divide el país en el de diputados) y no coincide con la circunscripción de un diputado electo por el principio de mayoría. En segundo lugar, los electores no votaron por un candidato sino por la lista de un partido. Uno de los mecanismos establecidos que se pueden utilizar es el juicio político que tendría que ser reformado para que realmente sea ejercido y para que pueda ser solicitado por un porcentaje de los ciudadanos, ya sean de la circunscripción respectiva o de todo el país (puesto que son integrantes de la representación nacional). La aplicación del derecho de revocación por plebiscito sería más práctica en el ámbito de las circunscripciones electorales respectivas.

En cuanto al Poder Ejecutivo, la revocación de mandato se aplicaría a los

representantes elegidos de manera directa por el pueblo según el nivel: presidente municipal, síndicos y regidores (aquí de nuevo se presenta la dificultad para los de representación proporcional), gobernador estatal (electo, provisional, interino o sustituto) y titular del gobierno federal.

Es necesario no confundir la autoridad conferida por el sistema representativo con la autoridad de los funcionarios públicos designados por la autoridad electa. En el régimen parlamentario, el problema de cómo destituir a funcionarios designados depende de la responsabilidad del titular del gobierno y de los ministros ante el Legislativo, y de la responsabilidad del funcionario frente al titular del Ejecutivo. Esto significa que el parlamento debe tener la facultad de declarar la pérdida de confianza al gabinete o a un ministro, y pedir su destitución. Esta facultad puede extenderse a las legislaturas de las entidades federativas y a los cabildos. Pero esto no es todavía un derecho del pueblo.

En el régimen presidencialista mexicano no existe tal responsabilidad de los funcionarios ante el Poder Legislativo y ha llegado el momento que se establezca. Pero no es suficiente, además es indispensable establecer la remoción de los servidores públicos designados por una autoridad electa, por medios realmente accesibles a los ciudadanos. El mismo hecho de que una política del gobierno sea rechazada mediante plebiscito debería ser causa de destitución de los funcionarios responsables

de ella, y no debería tener sólo la consecuencia de un cambio de política.

La revocación de mandato es un recurso del pueblo contra sus gobernantes en sentido genérico, lo que debe incluir no solamente a los miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo, sino también al judicial y en general a todos los señalados en los artículos 110 y 111 constitucionales (Rabasa, 1977).

CONTROL DEL PROCEDIMIENTO: CONVOCANTES

La consulta al pueblo le permite su expresión directa, pero el instrumento mismo no está en sus manos; no es el pueblo el que decide cuáles asuntos se someten a su consideración ni el procedimiento para llevarlo a cabo. La excepción a esto sería una consulta convocada por el procedimiento de iniciativa popular ante el Legislativo. Ambos elementos están al cuidado de quien convoca, por lo que se suscita de inmediato el riesgo de que sea tergiversado, controlado y manipulado por el gobierno o por un partido o coalición con mayoría parlamentaria, cambiando su carácter de medio de democratización del poder en lo contrario, en instrumento de un poder autoritario.

La facultad de convocar a una consulta popular es una cuestión que depende de las necesidades del sistema político, dicho concretamente, si se trata de democratizar un régimen autoritario se debería inclinar más al parlamen-

to y a los ciudadanos; por el contrario, si se trata de reforzar el poder personal del Ejecutivo, esta facultad es atribuida al gobernante.

Para que realmente sea un instrumento de participación ciudadana se requiere que el referéndum pueda ser convocado por cualquiera de los tres actores: por los ciudadanos (mediante la iniciativa popular), por el Legislativo o por el Ejecutivo.

La cuestión de quién convoca es relevante en el juego político ya que influye en el resultado de la consulta. Como pasa con todo recurso político, en primer término se debe resolver la conveniencia de convocar o no; si sólo hay la posibilidad de un convocante, el arma queda en sus manos y podrá utilizarla a conveniencia contra sus adversarios. Si puede ser convocada por cualquiera de los tres actores se puede esperar un equilibrio en las decisiones, ya que su sola invocación es disuasiva para quien piense que no contaría con el voto mayoritario en la toma de decisiones trascendentes.

Según la experiencia jurídica europea, la iniciativa se confía a los gobernantes más que a los gobernados, y entre los primeros, al gobierno más que al parlamento, esto por la simple razón de que los profesionales dominan el juego político (Emeri, 1985: 337). Quizá las menores exigencias se ponen cuando la iniciativa es gubernamental, aunque se sujete a disposiciones constitucionales; en la experiencia europea parlamentaria puede convocar el jefe de Estado a iniciativa del primer ministro.

Respecto del beneficio político del referéndum, Gordon Smith propone como criterios de clasificación el control y la hegemonía por alguno de los convocantes: 1) el referéndum controlado es formulado por el gobierno, que en última instancia decide llevarlo a cabo o no; es prohegemónico en el sentido de que casi siempre se obtienen resultados positivos para el gobierno. 2) El no controlado es el que surge de una iniciativa popular o del parlamento con independencia del gobierno; el resultado es por lo regular adverso al régimen, por lo que se define como antihegemónico (Álvarez, s/f: 10).

En el caso de que la iniciativa sea parlamentaria se presenta una alternativa que hace notar Leroy: que sólo la mayoría pueda convocar o que también pueda hacerlo la minoría parlamentaria. Si convoca el parlamento, puede suceder que controle el procedimiento el partido que cuente con la mayoría parlamentaria, y probablemente también con el gobierno, con la ventaja de que previamente contó con la mayoría electoral. Una situación distinta cabe cuando la iniciativa de convocar proviene de una minoría parlamentaria, en cuyo caso sería no controlada y antihegemónica, porque buscaría apoyarse en el pueblo contra el partido gobernante. Es el caso de Dinamarca, donde un tercio de los parlamentarios lo puede hacer.

Cualquiera que sea el convocante, se exigen condiciones específicas para convocar y alcanzar la validez de sus resultados; los requisitos pueden ser

regulatorios, es decir, estar diseñados con la intención de facilitar o dificultar su uso y la asunción de los resultados. Básicamente estos requisitos, cuando no son facultad del Ejecutivo o del Legislativo a nivel nacional se aplican a un cierto número de legislaturas locales o a un cierto número de ciudadanos que lo soliciten.

Cuando es por iniciativa popular, el pueblo decide por sí mismo convocar. En Hungría y Suiza 100 mil ciudadanos pueden solicitar la consulta para la revisión completa o parcial de la Constitución. En Italia 500 mil electores o cinco consejos regionales pueden demandar la abrogación total o parcial de una ley; asimismo en España la desconfianza en la participación popular hizo que se exigieran 500 mil firmas. Un gran número de ciudadanos puede ser una exigencia objetable, pero también se puede poner en duda su origen, ya que la experiencia muestra que la iniciativa, más que popular, es frecuentemente de un partido político o de un grupo de interés, y traduce menos el interés de la población que el de las minorías activas (Herrera, s/f: 161-162; Leroy, 1992: 67-70).

En todo caso, por más que la promoción de las fórmulas por el sí o por el no sea emprendida por minorías activas, no estará en ellas sino en la ciudadanía el escoger una opción, de modo que el grado de participación electoral es el indicador del interés público.

Si se fija un número mínimo o cuota fija de ciudadanos esto plantea a su vez dos problemas: a) la relación del núme-

ro de ciudadanos respecto a la población total; puesto que la población es variable, una cuota fijada en un tiempo puede resultar pequeña después; de ahí que se prefiera un porcentaje de población. b) Tal umbral mínimo, si es bajo, alienta a las corrientes de ciudadanos a presentar iniciativas de convocatoria; si es muy alto, y medio millón lo puede ser, representa una dificultad que inducirá a proponerlo en situaciones excepcionales, lo que supone un interés generalizado en la opinión pública.

Respecto a la validez de sus resultados son dos los asuntos a definir: un límite mínimo de participación del cuerpo electoral y un mínimo de sufragios para la opción triunfadora.

En cuanto al primer umbral, se encuentra razonable un nivel de participación de 30 por ciento de los electores inscritos para aprobar o abrogar una ley; aquí se abre otra cuestión, si se trata del padrón de todos los ciudadanos en edad de votar, o si se restringe al listado de los electores que cuentan con la identificación para hacerlo. El segundo umbral es el mínimo de ciudadanos que aprueban una opción, si es una mayoría simple o absoluta o mayor, sin lo cual no se considera válido el resultado y por lo tanto no puede convertirse en ley.

Teniendo en cuenta que acuden a votar en las consultas menos electores que en las elecciones parlamentarias o presidenciales, a fin de alentar la participación, el umbral mínimo puede ser bajo tratándose de la legislación co-

mún, pero en cuestiones constitucionales o territoriales la exigencia tendría que ser mayor.

CONCLUSIÓN

Las formas de democracia semidirecta que hemos examinado no son las únicas que se han desarrollado para dar cabida a la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, pero son las que han alcanzado la mayor aceptación y formalización. Pueden convertirse en una poderosa fuente de consensos sociales, capaces de legitimar al régimen político y de estabilizarlo. En el complejo proceso de transición hacia la democracia que está en curso en México, la adopción de la democracia semidirecta podría hacer la diferencia entre el conflicto y la estabilidad, entre la desintegración y la cooperación. La tentación autoritaria podría frustrar la democratización si trata de conservar el monopolio del poder a cubierto de consultas manipuladas. Para prevenir este riesgo, se requiere hacer intervenir al parlamento y a los ciudadanos en la realización de las consultas, incluyendo la información y el debate públicos.

Existe una gama de formas de participación ciudadana que integran el sistema de democracia participativa, intermedias entre la democracia representativa y la directa (representación vecinal, audiencia pública, *afirmativa ficta*, presupuesto participativo, etcétera). Todas

ellas pueden ser positivamente afectadas por la institucionalización de las consultas populares y, a su vez, el desarrollo de la cultura política que aquellas logren puede remover los obstáculos para que los ciudadanos informados y responsables puedan decidir racionalmente.

En suma, la democracia semidirecta resuelve algunos de los vacíos críticos de la democracia representativa, pero, hay que decirlo, puede reducirse a una formalidad sin contenido si no se ejercita con la debida frecuencia y si no es concebida dentro de la extensa perspectiva que abre la democracia participativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Ricardo *et al.*
s/f "Referéndum", en *Partido de la Revolución Democrática*, México, inédito, 54 pp.
- Bidart Campos, Germán José
1961 *Doctrina del Estado democrático*, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 365 pp.
- Corm, Georges
1991 *L'Europe et l'orient. De la balkanisation à la libanisation, histoire d'une modernité inaccomplie*, Editions la Decouverte, París, 385 pp.
- Emeri, C.
1985 "Élections et référendums", en Madeleine Grawits et Jean Leca, *Traité de Science Politique*, vol. 2, *Les régimes politique contemporains*, Presses Universitaires de France, París, 1985, pp. 315-354.
- González Oropeza, Manuel
1987 *La intervención federal en la desaparición de poderes*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 271 pp.

Armando Rendón Corona

- Herrera, Joaquín
s/f "Participación política en John Rawls", en *Revista de las Cortes Generales*, España.
- Lavroff, Dmitri Georges
1995 *Le droit constitutionnel de la Ve. République*, Dalloz (Col. Droit Public, Science Politique), París, 957 pp.
- Leroy, Paul
1992 *Les régimes politiques du monde contemporain*, vol. I, Presses Universitaires de Grenoble, 179 pp.
- Nohlen, Dieter
1994 *Sistemas electorales y partidos políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica, México, 409 pp.
- Rabasa, Emilio O y Gloria Caballero
1997 *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Porrúa, México, 435 pp.
- Rawls, John
1996 *Liberalismo político*, Fondo de Cultura Económica, México, 359 pp.
- Sartori, Giovanni
1989 *Teoría de la democracia, vol. 1, El debate contemporáneo*, Alianza Editorial Mexicana, México, 303 pp.
- Zolo, Danilo
1980 *Democracia autoritaria y capitalismo maduro*, El Viejo Topo, Barcelona, 134 pp.