

# DEMOCRACIA DIRECTA

---

RICARDO ÁLVAREZ A.

## I. MARCO TEÓRICO

La fuente de legitimidad política más importante de nuestros días, la cual distingue claramente a nuestro siglo XX del resto de los siglos que le precedieron, es la **voluntad popular**. Todo régimen, desde la tiranía dictatorial más aberrante hasta la democracia más desarrollada reclaman para sí la voluntad popular como su licencia para mandar. Mientras que este ideal popular es, en muchos sentidos, irrealizable en la práctica, también sirve como una fuerza motivacional primaria para lograr el cambio en cualquier sistema político. De hecho, la democracia debe su existencia a sus ideales, la palabra nos ayuda a tener siempre frente a nosotros el *deber ser*. No sólo tiene una función descriptiva sino persuasiva. La democracia es la resultante de la interacción entre sus ideales y la realidad, entre el *deber ser* y el *ser*.

Nuestro título arroja las primeras interrogantes, ¿qué es la democracia

directa? ¿Implica esto que de hecho existe algún tipo de democracia indirecta? Vayamos construyendo un lenguaje común que nos permita entendernos. Giovanni Sartori se ha preocupado por la precisión de los significados de las distintas categorías y conceptos de la ciencia política. A manera de epígrafe cita a Tocqueville para iniciar su primer capítulo del libro "La Teoría de la Democracia": ***Es la manera en que usamos la palabra "democracia" y "gobierno democrático" lo que ha traído la más grande confusión entre nosotros. A menos de que estas palabras sean claramente definidas y su definición sea aceptada, la gente vivirá en una tremenda confusión de ideas, para beneficio y ventaja de los demagogos y los déspotas.*** Jovenel apuntó en 1945 que las discusiones sobre la democracia no tenían ningún sentido puesto que nadie sabía de lo que se hablaba. En general, podemos entender que la democracia contiene nociones como la de equidad política,

---

\* Académico de la UNAM y del Tecnológico de Monterrey

soberanía popular, gobierno de las mayorías y consulta popular.

Siguiendo a Sartori podemos decir que por democracia directa entendemos una democracia sin representantes, es en cierto sentido, una democracia autogobernable. Una auténtica y literal democracia directa y autogobernable puede existir en grupos relativamente pequeños, digamos hasta una asamblea. Si la democracia directa es más grande de lo que puede ser directamente observable entonces sólo es directa por inferencia, por la noción de que no hay representantes elegidos. Algunos autores, desde Rousseau, han afirmado que ésta es la forma más pura y auténtica de la democracia. A esta corriente se le conoce como la escuela de la democracia directa o participacionista.

En la teoría, los instrumentos de la democracia directa son el *referendum*, y sus variaciones: plebiscito, revocación de mandato e iniciativa popular. Sin embargo, ninguno de ellos opera en un sistema de democracia directa puro, puesto que no hay tal a nivel de grandes conglomerados sociales, sean estos municipios, estados, países o naciones, aunque en la era actual, gracias a la tecnología, podría haberlos. Todas las democracias contemporáneas, fieles a su molde occidental, son democracias representativas, también llamadas indirectas. La democracia representativa es un tipo de democracia indirecta en donde la gente no se gobierna a sí misma sino que elige representantes quienes les gobiernan. Los "representacionistas" dentro

de la teoría democrática, entre cuyos autores significativos se cuentan a Stuart Mill y al propio Sartori, opinan que el poder de gobernar a todos los ciudadanos lo confieren ellos mismos, en intervalos regulares, a los representantes. En última instancia, es el pueblo quien sanciona, ratifica o cancela, periódicamente, a través de las elecciones, el mandato para gobernar de los representantes en el gobierno.

Los instrumentos de las democracias directas operan como partes complementarias de las democracias representativas, por esta razón, al *referendum* se le ha clasificado bajo el rubro de democracia semidirecta. La idea de la complementariedad es aceptada por los teóricos "participacionistas" quienes admiten que el gobierno de representación debe ser la forma institucional básica para la democracia en cualquier comunidad densamente poblada, como es el caso de los Estados contemporáneos.

Las formas semidirectas constituyen una diversidad de mecanismos o procedimientos que permiten que el conjunto del cuerpo electoral participe de manera activa en la función legislativa, o adopte decisiones políticas fundamentales, lo que en sí mismo, modifica las bases tradicionales de la democracia representativa. Así, el sufragio no sólo constituye un medio de elección, sino también se le convierte en un instrumento de decisión popular. En esencia, constituye un movimiento que desde la sociedad persigue acercar a ésta a las decisiones de gobierno, o como ha dicho Kelsen: "la

aspiración íntima del principio democrático de lograr una participación lo más directa posible del pueblo en la formación de la voluntad estatal.”

Sartori define al *referendum* como un instrumento de la democracia directa puesto que para decidir la gente no tiene ningún intermediario, sin embargo, la gente no tiene facultades para efectuar la acción sobre la que se ha decidido. Así es que cabe apuntar que el *referendum*, en algún sentido, reúne la democracia directa con la indirecta.

## 1.1 INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Entendemos al *referendum* como la institución básica de la Democracia Directa que engloba, como derivados de dicho concepto, las distintas modalidades como lo son el plebiscito, la revocación de mandato y la iniciativa popular.

### 1.1.1 *Referendum*

(Del latín *referendum*, de *referre*: referir). Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas. En el *referendum*, el electorado vota sobre algún asunto público.

Es una manifestación de la democracia constitucional en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totali-

dad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del *referendum* y el plebiscito.

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por considerarse como un acto decisivo autónomo, de carácter normativo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella.

Los representantes formulan la ley, pero *ad referendum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

Una de las principales objeciones en contra del *referendum* es el hecho de que representa un mecanismo de decisión de suma cero, esto es, un sistema literalmente de mayoría que deja sin ninguna oportunidad a los derechos de la minoría. En cada tema, la mayoría se lleva todo y la minoría pierde todo. Entre los temas no cabe la posibilidad de negociación ni de concesión. El referéndum representa la más perfecta y mecánica encarnación de un sistema de tiranía mayoritaria.

#### 1.1.1.1 Plebiscito

El concepto de plebiscito deriva de la noción más amplia de soberanía popu-

lar, o simplemente, democracia. El Plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa. Se refiere más a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio. Se relaciona con decisiones políticas fundamentales de un país, ya que su contenido siempre alude a cuestiones de soberanía.

El concepto de Plebiscito tiene su origen en la Roma antigua, se llamaba *plebiscitum* a la ley que a propuesta de un tribuno establecía la plebe. Al respecto Ignacio Burgoa ha escrito que: “entre el plebiscito y el *referendum* hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedente histórico, de carácter creativo y no confirmativo”. (Burgoa I. *Diccionario de Derecho Constitucional*, p. 340). Otros autores insisten en que no se han dado definiciones satisfactorias que establezcan claramente la diferencia entre ambos conceptos y lo usan indistintamente. Butler afirma que el término “plebiscito” adquirió mala reputación debido al uso que de él hizo Adolfo Hitler.

### 1.1.1.2 Revocación de Mandato

La revocación de mandato constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ésta, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que terminen su período, a través de elecciones especiales donde se les confirme o destituya. Este

mecanismo sólo puede funcionar en sistemas de mayoría puesto que se requiere la plena identificación del electorado de cada representante.

### 1.1.1.3 La Iniciativa Popular

Es el derecho de los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante las Asambleas Legislativas, o para anular una ley en particular. En México no es inédito este derecho, puesto que ha sido contemplado incluso durante la reforma política de 1977, aún cuando se limitaba a los habitantes del Distrito Federal y se requería cumplir con el requisito de recabar diez mil firmas, y la iniciativa debía ser turnada a comisiones de la Cámara de Diputados. Cabe señalar que existen requisitos muy rigurosos en las legislaciones en donde está vigente la Iniciativa Popular puesto que es indispensable, además de ser promovida por un importante número de electores, contar con una mayoría calificada—casi siempre de 2/3 ó 3/4—para que ésta prospere.

En Suiza y en Italia, el electorado tiene derecho a iniciativas a nivel federal; la iniciativa también es importante, a nivel estatal, en 26 estados de la Unión Americana: Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Florida, Georgia, Idaho, Illinois, Louisiana, Maine, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Ohio, Oklahoma, Oregon, Utah, Washington y Wyoming.

## 1.2 CLASIFICACIÓN

### 1.2.1 Referendum consultivo y resolutivo

El *referendum* consultivo ocurre cuando sus resultados son tomados tanto por el gobierno como por la sociedad como una amplia consulta popular y/o encuesta, en donde las opiniones del electorado pueden ser tomadas en cuenta para la toma de decisiones.

El referéndum resolutivo se verifica cuando los resultados de la consulta se deben instrumentar por acuerdo mutuo entre la sociedad y las autoridades.

### 1.2.2 Referendum constitucional y legislativo

Cuando el electorado participa en la función constituyente se da el *referendum* constitucional, el que puede tener dos manifestaciones: 1) la decisión sobre la futura forma de Estado (Italia: 2-IX-46) y 2) la decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente. (Constitución Francesa 4-VI-93).

El *referendum* legislativo tiene también en Suiza su ejemplo mejor. Las leyes aprobadas por el parlamento son sometidas a una votación popular, y además se pueden presentar proyectos de la ley por iniciativa del electorado, procedimiento que se utiliza con frecuencia y constituye un buen ejemplo de gobierno semidirecto con una

integración al electorado en la toma de decisiones. El *referendum*, por lo regular, reviste de legitimidad a los cambios legislativos instrumentados por los gobiernos.

### 1.2.3 Clasificación Temática:

1. *Los temas constitucionales*, que buscan dar legitimidad a los nuevos arreglos políticos de un Estado,
2. *Los temas territoriales*, que como en el caso de las repúblicas de la ex-Unión Soviética tratan de arreglar diferendos y querellas en cuanto a delimitaciones geográficas,
3. *Los temas morales*, los cuales en su mayoría cruzan la línea de partidos puesto que los políticos que normalmente comparten posicionamientos políticos, difieren en sus opiniones en torno al aborto, divorcio, legalización del consumo de narcóticos, etc., y
4. *Otros temas*, en donde las consultas populares van desde preguntar al electorado si se debe cambiar el sistema de medición, o hacer cambio de horarios para aprovechar más la luz del día y ahorrar energía, etc.

Gordon Smith propone otros criterios de clasificación para el *referendum*. El **referendum controlado** es formulado por el gobierno, quien en última instancia decide llevarlo a cabo o no. Por lo regular, este tipo de *referendum* surge cuando el gobierno de-

tecta condiciones para obtener un resultado favorable. El *referendum* controlado es **pro-hegemónico**, en el sentido de que casi siempre se obtienen resultados positivos para el gobierno. Sin embargo, en ocasiones pueden haber errores de cálculo, sobretodo en circunstancias en donde se dan cambios acelerados en un país. Es muy importante hacer notar que los *referenda* son armas en manos de los gobiernos ya que en la mayoría de estas consultas la autoridad tiende a ganar. La mayoría de los *referenda* en el mundo pertenece a esta tipología, en parte, esto se debe a que en la mayoría de las democracias no existe la iniciativa popular.

Cuando el *referendum* surge de una iniciativa popular, es por definición “**no controlado**”. El resultado de este tipo de consulta, por lo regular, es adverso al régimen, por lo que también se le clasifica bajo la etiqueta de **anti-hegemónico**.

Por lo general, las autoridades gubernamentales elegidas democráticamente, utilizan el *referendum* como mecanismo para eludir la toma de decisiones que les crearía tantos adeptos como detractores.

### 1.3 FRECUENCIA DE USO DEL REFERENDUM EN LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

El uso del *referendum* ha ido en aumento en las distintas democracias avanzadas del mundo. Es notorio el avance exponencial que ha tenido este mecanismo de consulta popular en particular en las últimas dos décadas.

El *referendum* —entendido como instrumento de consulta popular que incluye al plebiscito, a la iniciativa popular y a la revocación de mandato—, ha sido utilizado, cuando menos una vez en las democracias avanzadas. En el periodo de 1900 a 1993, en Suiza se ha utilizado 414 veces; en el resto de Europa, 149 veces; en los países del Medio Oriente, 93 veces; en los países asiáticos, en 30 ocasiones; en países americanos, 49 veces; y en Australia y Nueva Zelandia, 64 veces.

## II PRÁCTICA

### II.1 PRÁCTICA EN MÉXICO

No obstante que para México no es del todo ajena la institución del *referendum*, su práctica en nuestro país ha sido excepcional a lo largo de nuestra historia. En la actualidad, en el marco del diálogo entre las principales fuerzas políticas del país previo a la ya tan mencionada “Reforma del Estado”, la posible instrumentación de la Democracia Directa goza de cierto consenso aunque las propuestas al respecto se han planteado en términos muy generales.

#### II.1.1 Antecedentes de los elementos de democracia directa en México

- 1) Referendum para la incorporación del estado de Chiapas a la Federación. 1824

El 24 de marzo de 1824, mediante ley de convocatoria, el Congreso del Estado determinó realizar una consulta plebiscitaria con objeto de que el pueblo chiapaneco definiera el futuro del estado; de manera opcional se formularon tres alternativas a) se excluían de la decisión; b) por la federación con Centroamérica; y, c) por la federación con México. Este plebiscito incluyó a las mujeres, a diferencia de lo que sucedió en el Yaqui, estableciéndose un periodo de seis meses para que conocieran y analizaran todas las propuestas. Por excluirse de la decisión votaron 15, 724 (8.9%); por incorporarse a Centroamérica 64, 400 (36.4%), y por la federación con México 96, 829 (54.7%).

2) *Debate del Constituyente de 1956 sobre la reforma de la Constitución. Apelación al voto de los electores*

Durante el constituyente de 1856, la comisión encargada de presentar el proyecto del artículo 125, relativo a la reforma de la Constitución, propuso en el proyecto original, debatido en la sesión del 18 de noviembre de 1856, entre otros requisitos, que las reformas propuestas se publicaran en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato y que los “electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la

elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.” La comisión retiró la propuesta y presentó una nueva versión el 25 de noviembre, los criterios para la reforma constitucional se simplificaron, pero se mantuvo la idea de que las reformas tuvieran que ser votadas favorablemente por la mayoría de los electores. Después de un importante debate durante los días 25 y 26 de noviembre, quedó excluida la propuesta del *referendum* constitucional, y simplemente se estableció el requisito de la mayoría calificada y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados. El artículo quedó aprobado por 67 votos a favor y 14 en contra. (Zarco, Historia p. 869-906; Zarco, Crónica, p. 786-795).

3) *Convocatoria a elecciones y reforma constitucional emitida por Juárez en 1867*

El 14 de agosto de 1867, a un mes de su entrada victoriosa a la capital de la república, Juárez da a conocer la convocatoria para celebrar elecciones para diputados al Congreso, Presidente de la República, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, pero al mismo tiempo se trataba de someter a un plebiscito popular un conjunto de reformas constitucionales; en el artículo noveno de la convocatoria se establecía:

“En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su

voluntad acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución federal, reformarla o adicionarla sobre los puntos siguientes: **Primero:** que el poder legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo. **Segundo:** que el presidente de la República tenga la facultad para poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo para que no se puedan reproducir sino por dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se deposite el poder legislativo. **Terce-ro:** que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales sino por escrito, fijándose si serán directamente del presidente de la República o de los secretarios de despacho. **Cuarto:** que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al congreso a sesiones extraordinarias. **Quinto:** que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del poder ejecutivo en caso de faltar a la vez el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia. (Cosío Villegas, Daniel, "Historia Moderna de México", La República Restaurada, La Vida Política, p. 142/143).

La discusión suscitada por esta convocatoria, dividió al partido liberal y dio origen a la formación de una vigorosa oposición, cuyos motivos no eran siempre de orden público, pero que aprovechó la cosa pública para

desacreditar al Presidente y que tomó como bandera la inviolabilidad de la Constitución. La alarma era ficticia, ya que el blanco de ataque era menos el programa mismo que el medio de implantarlo y el escándalo armado por la oposición con motivo de una consulta directa del pueblo votante dio la medida de los méritos de la controversia. (Roeder, Ralph, "Juárez y su México" T. II p.417- 418).

### *II.1.2 Propuestas en torno a estos elementos hechas por las distintas fuerzas políticas en los últimos años*

#### *1) Iniciativas del Partido Acción Nacional, 1946 y 1988*

La primera diputación federal del PAN formuló una iniciativa el 26 de diciembre de 1946, con objeto de reformar el artículo 115 constitucional para introducir a nivel municipal las figuras de iniciativa popular, *referendum* y revocación de mandato. Esta iniciativa es retomada por el PAN el 8 de diciembre de 1988, planteando reformar los artículos 115 y 116 constitucionales para incorporar estas figuras a nivel municipal y estatal, planteando que en una fase posterior "demandarían la extensión del *referendum* a la esfera federal."

#### *2) Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, 1992*

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, correspon-

diente a la LV Legislatura, presentó el 14 de octubre de 1992, un proyecto de decreto para adicionar los artículos 72, 74, 76 y 133 de la Constitución Política, con objeto de instituir la figura del *Referendum* Ratificatorio. Esta iniciativa fue particularmente motivada por la coyuntura que abrió el Tratado de Libre Comercio.

- 3) *Plebiscito Ciudadano sobre los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, 21 de marzo de 1993*

Este plebiscito fue impulsado por el PRD y otras organizaciones políticas y de ciudadanos. Los habitantes contestaron Si o No a tres preguntas: 1) ¿Está de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un estado de la Federación?, 2) ¿Está usted de acuerdo en que el gobierno del Distrito Federal sea electo por voto universal y secreto?, y 3) ¿Está usted de acuerdo en que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio?

- 4) *Bando Municipal del Municipio de Durango, diciembre de 1994*

El Ayuntamiento de Durango correspondiente al trienio 1992-1995, promulgó en diciembre de 1994 un Bando Municipal que incorporaba diversas figuras: plebiscito, iniciativa popular, afirmativa ficta, voz ciudadana en las sesiones de Cabildo, derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas en la conformación del programa anual de

obra y servicios públicos. (ver Bando p.31, 32, 107, 108, 109).

## II.2 PRÁCTICA EN EL MUNDO

El procedimiento de *referendum* tuvo su origen en Suiza alrededor del siglo XVI. La mitad de los más de ochocientos *referenda* que se han realizado a lo largo de la historia mundial se han realizado en aquél país, y el número de naciones en donde el *referendum* ha jugado un papel constante e importante en la política es reducido. En Francia se comenzó a utilizar durante la revolución de 1879; sin embargo, desapareció durante la Tercera República, para reimplantarse con la Constitución de 1946. Al finalizar la primera guerra mundial se instaura en las nuevas constituciones, entre otras, la Constitución de Weimar, la Constitución austríaca de 1920, la Constitución Española de 1931. En Italia se establece en la Constitución de 1947. En los Estados Unidos, se comienza a utilizar a partir de 1818, su uso es generalizado en los estados de la federación.

Por lo general, el *referendum* ha servido como instrumento de distensión en un contexto de crisis, ya sea para resolver algún problema en particular, o bien, justificar alguna posible solución puesta en marcha por el gobierno.

Desde 1978, los *referenda* han adquirido mayor prominencia en muchas partes del mundo: Estados Unidos, Unión Europea, Europa del Este, incluidas, desde luego, las repúblicas de la

extinta Unión Soviética, Chile y Sudáfrica, entre otros.

Los *referenda* son más comunes en países en donde se les requiere para realizar las enmiendas o los cambios constitucionales. En estos casos el gobierno no controla totalmente el *referendum*, ya que necesita urgentemente esas enmiendas y aunque lo elabora y decide cuándo se llevará a cabo la consulta, al final, está obligado a realizarlo.

## II.2.1 Análisis Comparado

A pesar de que es innegable el hecho de que el uso del *referendum* va en aumento significativo en las democracias contemporáneas, un recorrido por el marco jurídico y la práctica del *referendum* en el mundo nos brinda elementos sugerentes para evaluar la conveniencia de esta práctica en nuestro país.

### II.2.1.1 Marco Jurídico del *referendum* en América Latina

#### Colombia

El art. 6 del Acto Legislativo número 1 del 9 de enero de 1986 —por el cual se reforma la Constitución de Colombia de 1886— introduce el mecanismo de la consulta popular para que, de acuerdo con formalidades y requisitos que deberá precisar la ley, los habitantes del municipio decidan sobre asuntos de interés local.

#### Chile

El derecho del pueblo a emitir opinión a través de plebiscitos es garantizado por la Constitución de Chile, como una forma de ejercicio directo de la soberanía (Art. 5). Se regula ese mecanismo como parte del proceso de reforma constitucional en los artículos 117 y 118 del mismo texto.

#### Ecuador

La Constitución de Ecuador reconoce como derecho de los ciudadanos el de "...ser consultados en los casos previstos en la Constitución..." (Art. 32) y señala la obligatoriedad de la decisión tomada por ese medio (Art. 33). El Congreso Nacional de Ecuador, por su parte, puede solicitar al Presidente de la República que, habiendo objetado leyes que han sido aprobadas por el Congreso Nacional o por el Plenario de las Comisiones Legislativas, las somete a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado, especialmente los proyectos de reforma constitucional y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, sobre cuya conveniencia no hayan logrado un acuerdo el titular del Ejecutivo y el Congreso Nacional (Art. 78inc. p. en relación con el Art. 143).

#### Guatemala

Las decisiones políticas de especial trascendencia (entre ellas la entrada en vi-

gencia de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República o por una Asamblea Nacional Constituyente, cuando su convocatoria es exigida por el Texto Fundamental) deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos según la Constitución de Guatemala (Art. 173 en relación con el Art. 280). Tal consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

### Nicaragua

La Constitución de Nicaragua señala entre las funciones del Consejo Supremo Electoral la de “organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o *referenda* que se convoquen de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la ley (Art. 73-1).

### Perú

“Las modificaciones en la demarcación regional requieren el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, conforme a la ley”, según dispone la Constitución de Perú (Art. 260 pág.2).

### Uruguay

La soberanía de la Nación Uruguaya es ejercida directamente por el Cuer-

po Electoral a través del *referendum* (Art. 82). La ley —establece la Constitución— reglamentará este mecanismo como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales (Art. 304). Se regula, además, el plebiscito como paso último necesario del procedimiento de reforma constitucional (Art. 331) y también se establece que el 25% del electorado puede solicitar la ratificación de una ley a través del *referendum*.

### Venezuela

De igual manera procede la Constitución de Venezuela (Art. 246) limitando la aplicación del *referendum* a los casos de reforma general de la Constitución.

También existe la figura de *referendum* en países como Panamá, Cuba, El Salvador y Costa Rica.

## II.2.1.2 Los *Referenda* contemporáneos más significativos en América Latina

### *El referendum chileno del 5 de octubre de 1988*

Este *referendum*, considerado como el más importante en la historia de América Latina, terminó con el régimen autoritario del General Augusto Pinochet y marcó el inicio de los gobiernos de transición apoyados por la coalición de partidos centro-izquierdistas chilenos.

En el *referendum* de 1978, Pinochet había obtenido —a cinco años del golpe militar contra el presidente Allen-

de de 1973—, el 75% de apoyo del electorado chileno. Como es obvio, los resultados son dudosos debido a la abundante propaganda a favor del régimen y a la constante represión en contra de los adversarios civiles, además de que la confección de la pregunta habla por sí sola: “*En vista de la agresión internacional desatada en contra de la patria, manifiesto mi apoyo al presidente Pinochet en su defensa a la dignidad de Chile, y reafirmo el derecho legítimo de la república para conducir el proceso de institucionalización en la forma en que beneficie a su soberanía.*” Como ha escrito Sartori “las elecciones libres sin libertad de opinión no quieren decir nada.” Este texto es un mensaje que nos recuerda a la pregunta implícita que ha formulado nuestra democracia *sui generis* a lo largo de 65 años “*Apoyo al partido de los colores patrios en el gobierno.*”

En 1980, El régimen militar de Pinochet instrumentó otro *referendum* para aprobar una nueva constitución. En esta ocasión, y a pesar de todo el aparato oficial, el régimen obtuvo el 67% de los votos. En esta constitución se asentaba el hecho de que otro *referendum* habría de realizarse dentro de ocho años con el objeto de que la sociedad pudiera ratificar el apoyo al régimen.

El cálculo de Pinochet era de triunfo, evidentemente, y estaba basado en la recuperación económica de Chile. Sin embargo, el 5 de octubre de 1988, el 56 por ciento de los votos fueron para la oposición liderada por la coalición de partidos del centro-izquierda, quienes condujeron al poder a un civil, Patricio Alwin.

### *El referendum uruguayo de 1992*

En Uruguay se han desarrollado diez de los cuarenta y dos *referenda* de América Latina, y es el país líder en este rubro. En 1973 un golpe militar derrocó a una de las democracias más estables del cono sur. Este régimen castrense buscó legitimar su constitución vía *referendum* pero no lo consiguió ya que el voto negativo fue del 57%.

El régimen hubo de restituir la Constitución de 1967, en donde se prevé que una nueva ley deberá sancionarse vía *referendum* si el 25% del electorado así lo demanda. Esta previsión legal fue utilizada en 1989 en contra de una ley de amnistía que brindaba inmunidad por los actos cometidos bajo el régimen militar; la ley sobrevivió con el 57% de los votos, y una participación del 84% del electorado. De nueva cuenta, en 1992 se volvió a consultar al electorado sobre una ley de privatización de largo alcance. Esta vez la ley fue desautorizada con el 72% de los votos sobre una participación del 77% del electorado. Este revés para una política gubernamental constituye uno de los más decisivos en la historia de los *referenda*.

### *El referendum brasileño del 21 de abril de 1993*

En 1985, en Brasil concluía un régimen militar que había durado veinte años. En 1988, el Congreso elaboró una constitución en donde se adelantaba que la naturaleza del nuevo régimen sería

decidida por el electorado vía *referendum* en 1993. En 1992, el país se vio sacudido por el escándalo y la posterior renuncia del presidente Fernando Collor. Debido a esta controversia, la responsabilidad de elaborar el *referendum* recayó en las cortes brasileñas. Se decidió dar al electorado dos opciones a escoger, entre una república y una monarquía y entre un régimen presidencial y uno parlamentario.

El resultado fue claramente favorable para el régimen republicano, con el 87% de los votos, y también fue clara la inclinación por el sistema presidencial, con el 69% de las preferencias electorales.

### III PROPUESTA

#### III.1 REFLEXIÓN EN TORNO A CUÁLES DE LOS ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA QUEREMOS PARA MÉXICO, BAJO QUÉ CIRCUNSTANCIAS Y A QUÉ NIVELES

En la actualidad existe un consenso entre los mexicanos sobre la necesidad de mejorar sustancialmente nuestro sistema político y, por mejorar se entiende, sin lugar a equívocos, avanzar en el proceso de cambio democrático. Este consenso inscrito en un ambiente de transición interrumpida ha dado lugar a simplificaciones riesgosas en cuanto al diseño de las formas de gobierno se refiere. Por un lado, y como primer paso, para acceder a un régimen más

democrático dentro de un esquema representativo debemos mejorar sustancialmente las condiciones y las calidades de esa representación política. Es decir, nuestra democracia indirecta o representativa, animada por un incipiente régimen de partidos políticos es aún demasiado perfectible, puesto que existe un importante déficit democrático en cuanto a materia electoral se refiere.

Por lo que resulta prematuro, en tanto no se avance sustancialmente en la reforma electoral pendiente —la mal llamada reforma electoral definitiva— plantear los instrumentos de la democracia directa como herramientas necesariamente favorables a la democratización de nuestro sistema político.

Es ineludible, en el marco de la discusión para la reforma electoral de la agenda para la Reforma Política del Estado, la reflexión en torno a la incorporación a nuestras leyes de los instrumentos de democracia directa. Sin embargo, de acuerdo a los distintos escenarios posibles que arrojen las negociaciones entre partidos políticos —fundamentalmente— debemos tener claro qué elementos de la democracia directa convienen a México en estos momentos de tránsito ambiguo, cuáles no convienen y cuáles convienen a medio o largo plazo en el horizonte de una república fortalecida.

En México conviene destacar una particularidad de nuestro sistema político a este respecto. Nuestro régimen político, emanado de una revolución triunfante, vivió durante más de cuarenta años en un esquema de “unidad

revolucionaria”, de partido casi único y, como es evidente, en una democracia no competitiva. De tal suerte que nuestras elecciones, realizadas puntualmente de acuerdo al calendario republicano, fueron más bien *referenda* que buscaron —y lo lograron— legitimar a nuestro “peculiar” sistema político. Como muestra de esta afirmación basta ver los resultados de las “contienda” electorales entre 1928 y 1982, en donde el apoyo electoral para el partido oficial (y sus antecedentes inmediatos) oscila entre el 100% memorable, obtenido por el General Alvaro Obregón en la única reelección presidencial constitucional de nuestro siglo, hasta el “modesto” 76% (checar cifra) obtenido por Miguel de la Madrid en 1982.

Vemos por un lado, como dos terceras partes de los *referenda* realizados en las democracias avanzadas han arrojado resultados afirmativos en el rango del 60-40%, mientras que en los regímenes autoritarios los resultados han sido distintos. Por ejemplo, en Africa, sólo 9 de 92 *referenda* han obtenido menos del 90% del voto afirmativo.

Bajo esta óptica retomamos lo que aparenta ser una paradoja, el planteamiento de instaurar mecanismos de democracia directa cuando apenas se vive el tránsito de lo que Vargas Llosa llamó “la dictadura perfecta”, es decir, de un régimen de partido casi único, legitimado vía elecciones/*referendum* a un incipiente sistema de partidos competitivos.

Vale la pena matizar algunas de las ideas generalizadas que se tiene en

nuestro país, y en otros, sobre el *referendum*. Por ejemplo, se ha pensado que el *referendum* necesariamente maximiza el grado de legitimidad de una decisión porque los electores asumen que sus decisiones son más legítimas que las que pudieran tomar cualquier representante gubernamental. Sin embargo, estudios recientes elaborados en Estados Unidos confirman el hecho de que la gente no cree que el público tenga que ser más sabio que los representantes a la hora de la toma de las decisiones. Incluso existe la opinión de que muchas veces, el público carece de los elementos y la capacidad para evaluar algún problema complejo y expresar una posición al respecto. De ahí el comentario de Sartori en el sentido de que la decisión sobre los temas es secundaria a la elección de los hombres que habrán de tomar en sus manos las decisiones. (Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press). Sin embargo, la gran mayoría del público encuestado opina que el *referendum* sí da mayor legitimidad a las decisiones gubernamentales sobre ciertos tópicos de interés público. Pero también, hay que considerar que si se alienta el hecho de que los representantes gubernamentales evadan la responsabilidad de una decisión y sus consecuencias y la trasladan a los votantes, entonces se debilita el prestigio y la autoridad del gobierno representativo.

Otra crítica importante para la institución del *referendum* es el hecho de que la minoría no tiene posibilidad de

obtener ninguna ganancia. En ese sentido, el que gana se lo lleva todo y por ello, la escuela de gobierno representativo argumenta que, justamente, los representantes populares, además de atender el mandato de las mayorías, tienden a considerar y a custodiar los intereses de los grupos minoritarios.

Parece lógico pensar que primero habría que consolidar nuestra democracia indirecta, representativa, es decir, nuestro sistema de partidos y sus reglas equitativas del juego, como garantía mínima de convivencia social democrática y pacífica, para luego buscar avanzar en su complementariedad con los instrumentos de la democracia directa. No se contraponen este comentario al hecho de que ambas dinámicas se puedan desarrollar de manera conjunta, siempre y cuando vayamos avanzando sobre lo que podemos llamar **transparencia electoral**.

Si pensamos como primer escenario (a) el hecho de que no haya un avance sustantivo en materia electoral, lo más conveniente sería no adoptar ninguno de los mecanismos de la democracia directa puesto que sus métodos y procedimientos, al igual que sus resultados tendrían un excesivo control por parte del gobierno y lejos de esclarecer la posición de la sociedad frente a alguna ley o algún tema, nos entramparíamos en las desgastantes batallas postelectorales.

También, en este escenario, la introducción de los mecanismos de la democracia directa, sin nuevas reglas del juego electoral que buscaran mayor equidad en la competencia, la so-

cialidad quedaría a merced de la democracia directa como instrumento del gobierno, altamente manipulable. En este supuesto se correría el riesgo, incluso, de que a pesar de que la oposición lograra un avance sustantivo en el control de las Cámaras, el gobierno tendría más herramientas para imponer su autoridad por fuera de los mecanismos de representación tradicionales.

A pesar de su intrínseco carácter democrático, el *referendum* goza de crédito en gobiernos conservadores y dictatoriales, porque el procedimiento es fácilmente manipulable a través de propaganda y manipulación electoral. Recordemos que regímenes totalitarios y/o autoritarios, han recurrido constantemente a los *referenda* con resultados favorables al régimen con cifras mayores a los 90 puntos —y en ocasiones 99 puntos— porcentuales. Mussolini, Hitler, Franco y Pinochet buscaron legitimar internacionalmente a sus regímenes a través de sendos *referenda*, cuyos resultados favorables fueron abrumadores en su momento.

Desde luego que estos instrumentos siempre han sido herramientas de los gobiernos; sin embargo, depende del marco legal en donde operen si éstos pueden ser vistos como complementarios o refractarios a las instituciones republicanas. No olvidemos que los regímenes autoritarios y dictatoriales se han valido mucho de estos mecanismos como instrumentos de gobernabilidad. Sobre aquel episodio de 1922, en donde Mussolini accede al poder tras “la marcha sobre Roma” y que se quiso “vender” al mundo como un gran *referendum*

*rendum* democrático, Sartori, ha opinado lo siguiente: “En mi criterio, el derrocamiento de un gobierno o de un régimen por una manifestación de un millón de personas que obligan a otras decenas de millones a tomar refugio en sus casas no tiene que ver en nada con la democracia. Vale la pena enfatizar que la democracia por manifestación callejera no tiene nada que ver con la opinión pública ni con las nociones de gobierno por consenso. Si la democracia garantiza el derecho de decidir sus destinos a toda la gente, entonces, las opiniones que indican un consenso general o, por el contrario, un disenso general sobre el gobierno, son las opiniones expresadas por los electores en las elecciones, y solo vía las elecciones. El consenso es el principio de la democracia y solo se puede tejer a partir del prerequisite de la democracia.

Si el escenario b) fuera aquel en donde como resultado de las negociaciones entre las principales fuerzas políticas del país, incluido el gobierno, se arriba a una reforma electoral —no definitiva— sustantiva, en donde queden suficientemente discutidas y consensadas las posturas sobre: la autonomía e independencia del IFE, el “control constitucional” del ejercicio de los derechos políticos, la mayor equidad en cuanto al financiamiento de los partidos y su acceso a los medios de comunicación, los distintos criterios con respecto a los porcentajes del voto para obtener y conservar el registro de los partidos políticos nacionales y acceder a las curules de representación popu-

lar, la posibilidad de las coaliciones entre partidos, las cédulas de identidad, la no identificación de los programas públicos con programas partidarios, la prohibición de la afiliación colectiva a los partidos y el uso exclusivo de los colores patrios por alguno de los partidos, y que todo esto garantizara, efectivamente, una mayor equidad y transparencia en la competencia electoral, entonces sería no sólo viable, sino muy importante la introducción de los mecanismos de la democracia directa en la práctica política del país como instrumentos de la democratización política y cultural de la sociedad mexicana.

Aún contando con un sistema electoral transparente que representara una garantía para instrumentar los mecanismos de la democracia directa, no hay que perder de vista que muchas veces éstos no representan las herramientas para el “cambio democrático” que muchos nos imaginamos.

Se piensa que el *referendum* aumenta la participación del electorado a la hora de la emisión de los votos. De hecho los participacionistas opinan que la elevada participación del electorado en la toma de decisiones es un síntoma de buena salud dentro de un sistema democrático, y que, por el contrario, la escasa participación es un signo inequívoco de enfermedad del sistema. Pero analizando algunas cifras de la participación electoral en elecciones de candidatos *vis á vis*, se observa que no hay razón para pensar que este último aumenta o alienta la participación del electorado en las urnas.

### Participación Promedio en las Elecciones de Candidato y los *Referenda* Europeos. 1945-1993

Nación	Elecciones de Candidato	<i>Referendum</i>	Diferencia
Australia	95	90	- 5
Austria	93	64	-29
Bélgica	92	92	0
Dinamarca	86	74	-12
Francia	77	72	- 5
Irlanda	73	58	-15
Italia	90	74	-16
Nueva Zelandia	90	60	-30
Noruega	81	78	- 3
Suecia	85	67	-18
Suiza	61	45	-16
Reino Unido	77	65	-12

Sobre estos datos, es importante apuntar que el perfil del electorado que participa en los *referenda*, pese a que el 20% de éste emite votos “equivocados” por incomprensión del sentido de las preguntas, en general, es de un mayor nivel cultural e informativo que el del electorado tradicional.

También, el análisis comparativo de los resultados de los *referenda* en el mundo nos permiten observar que muchas veces no son instrumentos de “cambio radical” ya que la tendencia favorece a las opiniones conservadoras, y en algunos casos, llega a ver tantos triunfos de posiciones conservadoras como de posiciones liberales, como es el caso de Estados Unidos. Para citar tan solo un ejemplo de esta

afirmación podemos decir que la mayoría de los votos de los ciudadanos de la Unión Europea, expresados a través del *referendum*, en una mayoría de ocasiones, han sido “votos de cautela”.

Tampoco hay que perder de vista el hecho de que el *referendum* puede convertirse en el instrumento de caída del régimen que lo propuso, tal y como le pasó al gobierno democrático de Charles De Gaulle en 1969 y al régimen autoritario del General Augusto Pinochet en 1988.

Es muy importante destacar que muchos países democráticos no han tenido ningún *referendum* nacional desde 1978, y algunos, como Australia y Francia, los han usado con menor frecuencia de lo que los hacían antes de

1978. Suiza mantiene su tradición de líder indiscutible en esta práctica de consulta popular. Solamente Italia, con cinco *referenda* realizados antes de 1978, y quince posteriormente ha incrementado significativamente el uso del *referendum*.

En México se ha dicho que la combinación del *referendum* con la iniciativa popular sería un significativo avance hacia la democracia. Si vemos la evidencia internacional en las pocos sistemas democráticos que contienen en sus legislaciones la combinación de estos dos elementos, vemos que es el *referendum* el que por lo regular a obtenido mayor éxito. El *referendum* se ha impuesto en un rango de 60% mientras que las iniciativas populares lo han hecho en un 14%.

En la mayoría de los sistemas democráticos, el electorado puede votar sólo a favor o en contra de propuestas redactadas y confeccionadas por representantes populares. En las poquísimas democracias en donde es válido que los electores sean quienes elaboren la iniciativa de ley sin ninguna clase de intervención de los representantes populares, éstas rara vez han gozado del apoyo mayoritario.

### *INICIATIVA POPULAR: EUROPA Y ESTADOS UNIDOS*

Con frecuencia las iniciativas populares persiguen cambios verdaderamente radicales. En Suiza, por ejemplo, en 1987 se propuso que el control del gasto militar estuviera bajo escrutinio

popular, en 1988, el electorado buscó promover la desaparición del ejército y, en 1989, en lo que se pudiera considerar como un ataque a los derechos de las minorías, los suizos querían limitar el número de permisos de residencia para extranjeros en su país. Todas estas iniciativas no lograron la mayoría requerida; obtuvieron, respectivamente, el 36%, el 40% y el 33% de las preferencias electorales. El intento fallido de limitar la residencia de los extranjeros en Suiza nos permite apreciar, al igual que otros ejemplos en Estados Unidos, que, curiosamente, las mayorías que se expresan en la consulta popular son conscientes de la defensa de los derechos de las minorías.

### *REVOCACIÓN DE MANDATO: EUROPA Y ESTADOS UNIDOS*

A principios del siglo XX este mecanismo se incorporó en Estados Unidos. La mayoría de los estados de ese país lo han incorporado en sus constituciones locales y se aplica a los representantes (incluyendo a los jueces) estatales y municipales. En Suiza, se conoce como el *Abberufungsrecht*, y sirve para pedir la disolución de las asambleas representativas. En otros países está establecido como procedimiento para provocar la destitución del Presidente de la República: Constitución de Weimar (Art. 43) y Constitución española de 1931 (Art. 82).

Por todo lo anteriormente expuesto y por la urgente necesidad que tenemos como país de impulsar una

mayor cultura democrática que sustente a un régimen democrático de partidos políticos competitivos, la democracia directa debe verse como un complemento de la democracia representativa. Como lo apunta Lijphart, las elecciones competitivas son las que generan la democracia. Sin embargo, aún en el escenario de una reforma

electoral profunda que generara las condiciones de lo que hemos llamado "transparencia electoral", México podría adoptar el *referendum* de carácter consultivo, cuya práctica sin duda coadyuvaría al desarrollo de una cultura democrática y normaría los criterios del gobierno a la hora de la toma de las decisiones.

### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

David Butler and Austin Ranney, *Referendums around the World, The Growing Use of Direct Democracy*, 1994

Arend Lijphart, *Referendums in Representative Democracies & Rational, Prescriptive, and Empirical Models of Democracy*, Democracies

*Referendum*, Diccionario Electoral CAPEL José Luis Correa Villanueva, *Formas de Consulta y participación ciudadana, indirecta y directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular*

Sartori, Giovanni, *Theory of Democracy revisited*  
Rourke John, *Direct Democracy and International Politics*

Farley, Lawrence, *Plebiscites & Sovereignty*

