

La democracia directa en Estados Unidos

MARÍA DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ

Shaun Bowler, Todd Donovan y Carolina J. Tolbert (coords.), *Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States*, Ohio State University Press, Ohio, 1998, 316 pp.

Citizens as Legislators, o *Los ciudadanos como legisladores*, describe y analiza la práctica de democracia directa menos común en el mundo: la iniciativa legislativa. Ésta, como explica Heinz Eckert, sólo ocurre en Suiza, en 24 estados de la Unión Americana, y en algunos estados de Alemania, Lichtenstein, Italia y Eslovenia.¹

En tres partes y doce capítulos, el libro revisa la historia, las normas y los efectos de las prácticas de democracia directa en Estados Unidos. La primera, compuesta por tres textos, describe las normas que regulan los requisitos, mecanismos y procedimientos para que las iniciativas legislativas lleguen a las urnas, así como los actores que con frecuencia se encargan de promoverlas. La segunda parte, también con tres capítulos, analiza el contexto y las motivaciones de los grupos y ciudadanos que recurren a la iniciativa directa; las condiciones que favorecen su aprobación; los resultados de las iniciativas y los factores que inciden en las decisiones de los votantes. La última parte, en cinco capítulos, evalúa los efectos de este mecanismo de democracia directa en algunos aspectos de la política pública: cargas fiscales y tratamiento de las minorías.

Se trata de un libro construido a partir de una perspectiva empírica, en el que se hace un ba-

lance de las consecuencias de la democracia directa en los estados que contemplan el uso de la iniciativa legislativa.

El capítulo 1, de Todd Donovan y Shaun Bowler, es un texto introductorio que, desde una perspectiva comparada, describe las reglas que rigen este mecanismo de democracia directa en Estados Unidos. Inicia con un breve recuento histórico sobre la iniciativa legislativa en Estados Unidos y sobre las discusiones que rodearon su aprobación. Asimismo, presenta argumentos a favor y en contra de la democracia directa en el mundo contemporáneo.

El capítulo dos revisa y compara las disposiciones estatales para la presentación de iniciativas legislativas: límite de tiempo, distribución geográfica de las firmas, redacción, circulación de peticiones, actores encargados de la recopilación de rúbricas, verificación de validez, procesos de votación y límites de gastos en las campañas.² A la par, describe y analiza algunas de las resoluciones judiciales que han sentado precedentes en materia de iniciativas directas en los estados.

Los capítulos 3 y 4 analizan las prácticas de presentación y cabildeo, así como la llamada “industria” de las campañas de iniciativas en Estados Unidos, con particular atención en Califor-

¹ Heinz Eckert, “La clase política tiene una gran responsabilidad. Entrevista a Hans Peter Kriesi”, s.f., en www.revue.ch

² Carolina J. Tolbert, Daniel H. Lowenstein y Todd Donovan, “Election Law and Rules for Using Initiatives”, pp. 27-54.

nia. Su argumento central es que la redacción, cabildeo y presentación de iniciativas no dependen de ciudadanos inexpertos, sino que recae en profesionales que venden servicios. Este hecho, sin embargo, no significa que los grupos con mayor capacidad económica puedan imponer intereses “estrechos” sobre la mayoría de los votantes.

La segunda parte del libro explora las actitudes y el comportamiento de los ciudadanos frente a la industria de las iniciativas legislativas. De acuerdo con Susan Banducci, la tendencia es al voto negativo.³ Pero ello no indica que el voto ciudadano sea inconsistente o azaroso. Banducci y Jeff Kart, en capítulos separados, señalan que el análisis de las votaciones de los ciudadanos muestra un grado de consistencia ideológica, y que su decisión de voto se basa en una combinación de acceso a la información y opiniones por parte de los partidos políticos con los cuales simpatizan.⁴ En muchos casos, dado el largo periodo de campañas, el electorado conoce las diferentes propuestas y las opiniones de los líderes políticos, lo cual contribuye a que se formen una opinión general, y relativamente coherente, sobre las iniciativas.

Los cinco capítulos que componen la última parte del libro exploran los efectos de la iniciativa legislativa en la política pública y los compara con los resultados de estados que carecen de ella. El capítulo 8, de Caroline J. Tolbert, analiza la política fiscal y algunas normas de los poderes legislativos locales, e indica que en los estados que cuentan con dicho mecanismo de democracia directa los ciudadanos tienden a apoyar decisiones que los legisladores no aprobarían.⁵ Como ejemplo, la autora analiza las iniciativas dirigidas a limitar algunas facultades de los congresos locales, como los periodos de sesiones, los límites de ingreso y gasto fiscal y los requisitos de mayorías absolutas para la aprobación de leyes.

El capítulo 9, de Elisabeth R. Gerber, ofrece evidencia sobre los efectos que puede tener en el trabajo legislativo la “amenaza” de que los ciudadanos recurran a la iniciativa directa.⁶ De acuerdo con la autora, los legisladores tienden a considerar las preferencias y disposiciones de su electorado si perciben que los grupos organizados tienen la capacidad para iniciar y aprobar legislación que modifica o preserva el *status quo*. Sin embargo, señala Gerber, no todos los grupos pueden alcanzar dicha influencia indirecta, y a menudo los que la ejercen son los grupos con un mayor margen de poder. En ese sentido, afirma que

[...] la influencia indirecta no es un medio para que los grupos minoritarios o subrepresentados ejerzan influencia en los resultados de política pública. Por el contrario, es otro mecanismo para que los grupos políticamente importantes promuevan sus intereses políticos.⁷

Los capítulos 10 y 11 analizan los efectos de la iniciativa legislativa en la representación de los intereses de las mayorías y minorías. Se trata de un esfuerzo por responder a los argumentos que advierten sobre el peligro de las “tiranías” mayoritarias. Carolina Tolbert y Rodney Hero analizan el papel del contexto étnico-racial en la aprobación de medidas legislativas que pueden afectar, de manera adversa, a los inmigrantes.⁸ Su estudio se centra en la aprobación de dos proposiciones en California: la proposición 63, la cual reguló que el idioma inglés es el oficial, y la 187, que estableció que los inmigrantes ilegales no tendrían derecho a servicios sociales.

Los autores llegan a la conclusión de que los estados que cuentan con una población significativa de inmigrantes tienden a apoyar legislación destinada a afectar, de manera adversa, el *status* y bienestar de las minorías. Esta conclusión con-

³ Susan A. Banducci, “Direct Legislation: When Is It Used and When Does it Pass”, pp. 109-131.

⁴ Banducci, “Searching for Ideological Consistency in Direct Legislation Voting”, pp. 132-148; Jeffrey A. Karp, “The Influence of Elite Endorsements in Initiative Campaigns”, pp. 149-165.

⁵ Caroline J. Tolbert, “Changing Rules for State Legislatures: Direct Democracy and Governance Policies”, pp. 171-188.

⁶ Elisabeth R. Gerber, “Pressuring Legislatures through the Use of Initiatives: Two Forms of Indirect Influence”, pp. 191-205.

⁷ *Ibidem*, p. 205.

⁸ Carolina J. Tolbert y Rodney E. Hero, “Race/Ethnicity and Direct Democracy: The Contextual Basis of Support for Anti-Immigrant and Official English Measures”, pp. 209-227.

firma algunos de los resultados de otras investigaciones.⁹

Por su parte, James Wenzel, Todd Donovan y Shaun Bowler señalan que, con independencia de su éxito legislativo, las propuestas de iniciativas que afectan a las minorías pueden crear actitudes de intolerancia hacia éstas en los estados que cuentan con este mecanismo de democracia directa.¹⁰

El último capítulo del libro, de Donovan y Bowler, evalúa los argumentos a favor y en contra de la democracia directa a partir de la evidencia presentada en los capítulos anteriores. En suma, sostienen los autores, las iniciativas directas pueden contribuir a que el proceso de toma de decisiones y la política pública respondan a las preferencias de los ciudadanos, aunque es poco probable que influyan en las tendencias de largo

plazo. Y es que, señalan, para que la iniciativa directa produzca políticas responsables y que respondan a los intereses de los ciudadanos, se requiere modificar parte de su funcionamiento.

Los ciudadanos como legisladores ofrece evidencia que puede servir al estudioso de la política y la participación ciudadana, en particular desde una perspectiva comparada, para entender no sólo el papel de la sociedad organizada en las sociedades contemporáneas, sino la capacidad de maniobra de las instituciones de democracia directa en los sistemas democráticos y sus efectos sobre la política pública. Responde, de manera explícita, a algunos de los argumentos que se aducen en su contra; aunque también apunta parte de los retos a los que se enfrenta: combinar la política representativa con la política responsable.

⁹ Véanse, por ejemplo, Stanley Feldman y Leonie Huddy, "Racial Resentment and White Opposition to Race-Conscious Programs: Principles or Prejudice?", *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 1, 2005; y M.V. Hood e Irwin L. Morris, "¿Amigo o enemigo? Racial Context, Attitudes, and White Public Opinion on Immigration", *Social Science Quarterly*, num. 78, 1997, pp. 309-323.

¹⁰ James Wenzel, Todd Donovan y Shaun Bowler, "Direct Democracy and Minorities: Changing Attitudes about Minorities Targeted by Initiatives", pp. 228-248.