

# Consulta popular y democracia directa

Jean-François Prud'homme

Nueva edición con  
nota introductoria

15

# Consulta popular y democracia directa

Jean-François Prud'homme



# Consulta popular y democracia directa

Jean-François Prud'homme

Nueva edición con  
nota introductoria

15

## **Instituto Nacional Electoral**

### **Consejero Presidente**

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

### **Consejeras y Consejeros Electorales**

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

### **Secretario Ejecutivo**

Lic. Edmundo Jacobo Molina

### **Titular del Órgano Interno de Control**

Lic. Jesús George Zamora

### **Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

## **Consulta popular y democracia directa**

Jean-François Prud'homme

Primera edición, 1997

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-26-1

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-05-0

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

## **Contenido**

- 7 Nota introductoria
- 11 Presentación
- 15 Introducción
- 19 La evolución de la participación democrática
- 27 Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa
- 37 Los instrumentos de la democracia directa
- 47 Algunas experiencias internacionales
- 79 Los límites de la democracia directa
- 89 Bibliografía
- 93 Sobre el autor



# Nota introductoria

Este cuaderno fue escrito a principios de 1997. Se acababa de cerrar un ciclo de reformas asociadas a la competencia electoral y la vida partidista en el país con la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de noviembre de 1996. El tema de traducir los votos en representación política seguía ocupando un lugar central en la agenda pública. En el imaginario colectivo la noción de democracia representativa necesitaba todavía ser reforzada. Algunas voces promovían una participación más directa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, idealizando algunos mecanismos de la democracia directa, como si éstos se opusieran de manera antagónica a los procedimientos de la democracia representativa. En los estatutos y las plataformas de algunas formaciones políticas se hacía referencia a tales mecanismos de manera escueta y con pocos detalles sobre sus condiciones de aplicación. De hecho, en años anteriores se habían dado experiencias



de consulta directa a simpatizantes y militantes sin que existieran garantías en torno a la expresión efectiva de la opinión de los participantes.

En ese contexto, me pareció importante presentar de manera sencilla los distintos tipos de mecanismos de consulta popular directa, las experiencias internacionales en cuanto a su aplicación, así como las condiciones que aseguraban que fueran verdaderos ejercicios democráticos y no meros instrumentos de manipulación de la opinión. Desde luego, me importaba también dar cuenta de los debates más teóricos que suscita su adopción, sobre todo con respecto al enriquecimiento (o empobrecimiento) de la calidad de la vida democrática. El argumento principal de este opúsculo es que, más allá de las características propias de las distintas prácticas de expresión de la voluntad de los ciudadanos, es importante considerarlas como partes complementarias en la articulación de arreglos institucionales democráticos que, a veces, contribuyen a constituir una ciudadanía fuerte y, en otras ocasiones, pueden actuar en contra de ella. En pocas palabras, no son formas antagónicas de expresión de la voluntad popular sino que, en el mejor de los mundos, tienden a complementarse, siempre y cuando se respeten ciertas garantías.

Desde la elaboración de este cuaderno se dieron varios experimentos, sobre todo en el nivel local, con el uso

de mecanismos de consulta popular. En la mayoría de los casos se prestó poca atención a las condiciones de realización de esas consultas, principalmente cuando se trató de asegurar garantías para el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Más recientemente, tanto en el nivel federal como en el local se legisló en la materia. La legislación federal tomó en consideración el entramado institucional en el cual se iban a insertar esas nuevas prácticas e incluyó a los actores relevantes de nuestra vida política: los ciudadanos, los partidos políticos, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la autoridad electoral. En ese sentido, sí, se tomaron en consideración de manera holista el conjunto de los mecanismos de participación y expresión de la voluntad ciudadana. Sin embargo, las condiciones mismas de realización del ejercicio en el nivel federal, así como la introducción de amplias áreas de la agenda pública en donde no se puede recurrir a esas prácticas, limitan considerablemente el uso de esos mecanismos, como bien se pudo apreciar en 2015 cuando la Suprema Corte rechazó las propuestas avanzadas en esa materia por los principales partidos políticos. El exceso de precauciones legales volvió inoperante la adopción de los mecanismos de consulta popular que habían sido incluidos en la Constitución.

Escribo estas líneas en un momento en que la reforma a la Ley Federal de Consulta Popular ocupa de nuevo

un lugar primordial en la agenda legislativa nacional. En meses recientes se llevaron a cabo algunas consultas informales que no reunían las condiciones mínimas para la expresión efectiva de la voluntad de los ciudadanos. Es un poco como si se hubiera dado un movimiento de péndulo entre el exceso de precauciones legales que impidieron la realización efectiva de consultas y su casi omisión, que afecta naturalmente las condiciones y garantías favorables a un verdadero ejercicio ciudadano. En ese sentido, la información y los argumentos presentados en este cuaderno siguen siendo muy relevantes. Ojalá puedan contribuir a un debate informado sobre el tema.

**Jean-François Prud'homme**

# Presentación

En este trabajo Jean-François Prud'homme recupera, de forma breve pero cuidadosa, la historia de la democracia desde la Grecia clásica hasta nuestros días, para después analizar las ventajas y desventajas de la democracia directa y la democracia representativa. Hace también una rápida revisión del debate que se ha generado en torno al problema de la tensión existente entre participación y gobernabilidad, desde Rousseau, Hobbes y Locke hasta la actualidad. Expone, asimismo, las experiencias de cinco países en la utilización de distintos mecanismos de democracia directa en la época contemporánea.

En la Grecia clásica la democracia no tenía el significado que le otorgamos en nuestros días; de hecho, sólo una pequeña parte de la sociedad griega era considerada como ciudadanía. En esa época la democracia directa era posible gracias a las condiciones geográficas, demográficas y a la disponibilidad de tiempo para dedicar un espacio

importante a los asuntos de gobierno. Posteriormente fue la democracia representativa la que pasó a ocupar el primer plano debido, principalmente, a que las condiciones que hacían posible las prácticas de democracia directa cambiaron radicalmente a partir de los procesos de emancipación popular en Europa en el siglo XVI.

Durante la época moderna ha subsistido el debate sobre la democracia en cuanto a sus dos formas: directa y representativa; sus diferencias, posibilidades y formas de interrelación. Es decir que, por una parte, prevalece la idea de que la democracia es una forma de gobierno que debe incluir a todos y a cada uno de los ciudadanos que conforman un grupo social dado y, por la otra, debe admitirse el hecho de que las sociedades actuales, complejas y que abarcan grandes poblaciones y áreas geográficas, no cuentan con las condiciones para mantener un sistema de gobierno en el cual todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones políticas.

La necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la capacidad de participación política de la ciudadanía, ha puesto nuevamente sobre la mesa de discusión la conveniencia de buscar mecanismos que integren estas dos formas de democracia. El autor estudia los instrumentos

de la democracia directa partiendo de la base de que en las circunstancias actuales deben ser analizados y puestos en práctica dentro del marco de las instituciones representativas y del funcionamiento de los sistemas políticos. En ese contexto, expone algunas de sus ventajas, entre las que pueden mencionarse la expresión pura de los intereses individuales y el fortalecimiento de la responsabilidad ciudadana en la toma de decisiones y su traducción en la vida política. De igual manera, reconoce entre sus desventajas el hecho de que su utilización puede resultar en una polarización de las alternativas, lo que desemboca en la adopción de decisiones forzadas. Citando a Maurice Duverger, apunta que las formas de democracia directa que se aplican en nuestros días pueden considerarse más propiamente como formas de democracia semidirecta. Asimismo, enfatiza la importancia de ubicar el análisis en contextos históricos y políticos específicos.

El debate entre estas dos perspectivas no ha terminado y la presente obra lo retoma y actualiza, planteando que en esta época la relación entre ambas tiende a ser más complementaria que antagonica, pero que el marco histórico en el que finalmente se resuelve es la democracia representativa. Siguiendo esta línea Jean-François Prud'homme concluye que la democracia directa, si bien puede en ciertas circunstancias corregir "deficiencias de funcionamiento"

en las instituciones representativas, no garantiza por sí misma una mayor calidad en la democracia.

Con el propósito de contribuir al entendimiento de estos fenómenos que necesariamente afectan la vida de los individuos y sociedades contemporáneas, el Instituto Federal Electoral publica el presente trabajo como parte de su colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.

**Instituto Federal Electoral**

# Introducción

La historia de la democracia como forma de gobierno ha sido marcada por una tensión perpetua entre su expresión ideal y su realidad concreta. Desde su nacimiento, en las ciudades-Estado de la Grecia clásica, se ha planteado el problema de la conciliación entre participación de los ciudadanos y capacidad de gobierno. El paulatino afianzamiento de la representación política como mecanismo de realización de la voluntad popular a partir del siglo XVI y, mucho tiempo después, el recurso de las elecciones regulares para seleccionar a los representantes del pueblo, ofrecieron una solución a ese dilema en las comunidades políticas de gran tamaño.

Sin embargo, la solución práctica a la participación, que constituyó la consolidación de la democracia representativa, no ha estado exenta de críticas, las cuales destacan sus limitaciones e inconvenientes. Ya en el siglo XVIII, el filósofo francés Jean-Jacques Rousseau afirmaba que



la noción de representación política iba en contra de la esencia misma del concepto de soberanía popular. Luego, las críticas a la democracia representativa pusieron en evidencia el carácter intermitente de la participación ciudadana, el alejamiento entre el ciudadano y los centros de toma de decisiones públicas, y la excesiva libertad de los representantes con respecto a su mandato.

Dada la amplia consolidación de los sistemas de democracia representativa y de sus evidentes virtudes en sociedades complejas de gran escala, los defensores de la democracia directa han abogado a favor de la instauración de mecanismos que resuelvan los problemas de la intervención directa de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas. Esos mecanismos son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Son conocidos comúnmente como instrumentos de la democracia directa aunque, como bien lo argumenta Maurice Duverger, son más bien instrumentos de la democracia semidirecta, dado que operan dentro de sistemas predominantemente representativos.<sup>1</sup>

Los objetivos de este cuaderno de divulgación son dar a conocer estos instrumentos de la democracia directa y discutir su relación con las instituciones de la democracia

---

<sup>1</sup> Maurice Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1955, p. 93.

representativa. Para ello, examinamos brevemente cómo ha evolucionado la idea de participación democrática. Después, comparamos dos concepciones de la democracia: la directa y la representativa. Luego, describimos los instrumentos de la democracia directa que siguen siendo utilizados en nuestros días y revisamos, también, algunas experiencias nacionales de utilización de estos métodos de consulta popular. Finalmente, discutimos las limitaciones de la democracia directa.

**Jean-François Prud'homme**



# La evolución de la participación democrática

La democracia nació en las ciudades-Estado de la Grecia clásica, en el siglo V antes de Cristo. Alcanzó su forma más acabada en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles. Las características de la democracia griega son las que más se acercan al ideal de la democracia directa, en la cual el conjunto de los ciudadanos participa directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad. Sin embargo, desde una perspectiva institucional, es una construcción muy simple y primitiva.

En Atenas los ciudadanos se reunían varias veces al año, se estima que por lo menos unas 40, en la colina del Pnyx para discutir los asuntos de la comunidad. La agenda de discusiones era establecida por el "Comité de los 50", constituido por miembros de un "Comité de los 500", representantes, a su vez, del centenar de *demes* que conformaban la ciudad. El periodo de los cargos públicos era muy breve (menos de dos meses en el "Comité de los

50", un año en el "Comité de los 500") y la designación se hacía por métodos de sorteo en el primer caso y de rotación en el segundo. La discusión y la deliberación entre ciudadanos constituían la base de este sistema de participación democrática. Las decisiones eran tomadas, normalmente, por vía del consenso, y en la época del apogeo del sistema en Atenas se requería un *quorum* de 6,000 participantes para que las decisiones de la asamblea fueran válidas. Todo ello daba lugar a una especie de "democracia sin Estado".

La democracia directa, tal como era practicada en Atenas, requiere de condiciones muy especiales de desarrollo, las cuales no han vuelto a darse en la historia. La de ciudadano era una figura total, cuya identidad no admitía distinción entre los ámbitos público y privado: la vida política aparecía como una extensión natural del ser mismo. Los intereses de los ciudadanos eran armónicos, fenómeno propio de una sociedad homogénea que, además, tenía un tamaño reducido, lo que favorecía las relaciones directas entre todos. En la Grecia clásica la existencia de un amplio estrato de esclavos era una condición fundamental para el funcionamiento de la democracia directa. Así, los ciudadanos estaban en condiciones de reunirse con frecuencia para decidir directamente acerca de las leyes y medidas políticas.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, pp. 28-29.

Como lo hace notar Giovanni Sartori, después del declive de la democracia griega la palabra *democracia* prácticamente desapareció por un periodo de 2,000 años.<sup>3</sup> Se hablaba más bien de *res pública*. En Roma, por ejemplo, se introdujo la idea del gobierno mixto, el cual representaba a diversos intereses o grupos que constituían a la comunidad. El sistema adoptó rápidamente rasgos oligárquicos (gobierno de pocos), en donde el compromiso formal de participación popular se traducía en una capacidad muy limitada de control.

La expansión y consolidación del cristianismo en el mundo occidental desplazó a la reflexión política hacia el universo de la teología: el tema de la participación política dejó de ser una preocupación durante más de un milenio. En la Edad Media volvió a aparecer bajo una forma distinta que, en ese entonces, tenía poco que ver con la democracia. En varios países europeos, los monarcas, apremiados por necesidades económicas, llamaban a asambleas para tratar asuntos de Estado, fundamentalmente asociados al levantamiento de impuestos y a las empresas guerreras. Los integrantes de esas asambleas representaban muy laxamente a los estamentos que conformaban al reino: la nobleza, el clero y la burguesía.

---

<sup>3</sup> Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, vol. 2, México, Alianza Editorial, 1988 p. 356.

De allí surgió la idea de responsabilidad del monarca ante algunos de sus súbditos; esto fue el inicio de lo que ahora se conoce como Parlamento. En Inglaterra, en el siglo XIV, el Parlamento obligó al rey a sacrificar ministros para otorgar subsidios y luego a presentar estados de cuenta; en Francia, España y Escandinavia sucedían fenómenos similares. Sin embargo, con el afianzamiento de las monarquías absolutistas, los parlamentos dejaron de ser convocados a partir de los siglos XVII y XVIII; Inglaterra fue la excepción.<sup>4</sup> Aun así, la idea de representación política (efectiva o no) empezaba a penetrar el pensamiento político occidental. Su origen distaba de ser democrático, pero aportó una solución al problema de la participación en comunidades políticas complejas de gran tamaño.

A finales de la Edad Media y durante el Renacimiento se empezaron a gestar grandes transformaciones, las cuales poco a poco volverían a hacer de la participación política un importante tema de reflexión y una demanda popular que siglos después se haría más universal. En los ámbitos sociales, económicos y políticos se produjeron cambios que repercutirían en el mundo de los valores.

En el ámbito social, la reforma protestante contribuyó a difundir una nueva manera de pensar la actividad política,

---

<sup>4</sup> Maurice Duverger, *op. cit.*, pp. 44-45.

marcando una división más nítida entre el poder secular y el religioso. Además, su énfasis en el establecimiento de una relación directa entre el creyente y Dios sentó las bases para pensar la vida comunitaria como una relación entre individuos iguales. La expresión más clara y temprana de la influencia de la Reforma en la formulación de demandas de participación popular se dio en los movimientos de los *Levellers* y de los *Diggers*, en la Inglaterra del siglo XVII, que llevaron al terreno de la política la idea de igualdad de los hombres ante Dios.

En lo económico, el desarrollo del comercio contribuyó al surgimiento de una clase social independiente de las ataduras feudales, que se agrupaba en los burgos. Pronto, esos burgos autónomos innovaron métodos de gestión de los asuntos públicos, que incorporaban elementos de participación política con fuertes rasgos plutocráticos (gobierno de los ricos). Las ciudades-Estado de la Italia renacentista constituyeron la expresión más acabada de este modelo, si bien comunidades similares florecieron en Francia, en Suiza y en las orillas del mar Báltico.

En lo político, recorriendo aquí la historia a pasos agigantados, las grandes revoluciones de los siglos XVII y XVIII –las revoluciones inglesas de 1640 y 1688, la guerra de independencia estadounidense de 1776 y la Revolución francesa de 1789– nutrieron y a la vez se alimentaron de



las ideas de los filósofos políticos de la época. Así, las ideas del iusnaturalismo (que suponen la existencia de un contrato social entre gobernados y gobernantes en sus distintas expresiones, de la representación política y de la soberanía popular, del vínculo de legitimidad y de la regla de mayoría, y de la ciudadanía como expresión de una comunidad política de iguales) encontraron allí grandes laboratorios.

Poco a poco, las presiones por ampliar la participación política pusieron a prueba la capacidad de diseño de instituciones adecuadas para dar forma a esa nueva realidad: Montesquieu, Hamilton y Madison en sus escritos publicados en *El Federalista*, Tocqueville en *La democracia en América*, los utilitaristas Bentham, Mill y Stuart Mill (en su defensa del gobierno representativo), entre otros, reflexionaron sobre la manera de canalizar y dar vida institucional a la participación popular. La idea de participación política se difundió rápidamente, pero aun así quedó limitada a segmentos muy restringidos de la población.

En ese sentido, el siglo XIX marcó el ingreso de las masas a la vida política. La Revolución Industrial, las transformaciones en el mundo rural y los subsecuentes procesos migratorios concentraron en las ciudades a amplios grupos de artesanos y asalariados que descubrieron la homogeneidad de sus condiciones de vida y que reivindicaron

derechos políticos. Las revoluciones liberales de la primera mitad del siglo XIX en Europa fueron, esencialmente, fenómenos políticos que expresaban esa nueva realidad política urbana.

Fue en tal contexto que se dio el encuentro entre democracia representativa y demandas de participación popular. El siglo XIX se caracterizó también por las luchas populares para incorporar el sufragio universal a la vida política. El movimiento de los cartistas, en Inglaterra, fue el primero que vinculó acceso a la ciudadanía y derecho de voto para los no propietarios. En ese proceso de lucha por la obtención de derechos políticos nacieron los primeros partidos políticos de masas. Y así, las nociones un tanto exclusivas de representación y la de participación ampliada convergieron con la paulatina consolidación de los sistemas de partidos y el desarrollo de elecciones con plazos más o menos regulares. La democracia representativa encontró, entonces, sus organizaciones, sus procedimientos y la manera de incorporar a amplios segmentos de la población.

Claro que la evolución de la idea de participación política no siguió un curso tan lineal como el que se presenta en esta breve síntesis. Si así fuera, los temas de la exclusión política o de la consolidación democrática ya no serían objeto de preocupación. Tampoco la historia de la ampliación

de los derechos ciudadanos terminó con las luchas por el sufragio universal en el siglo XIX: solamente en materia electoral, hay que recordar que fue hasta entrado el siglo XX cuando, en las democracias consolidadas, la mujer logró el derecho al voto.

La participación política, como derecho, está sometida a los vaivenes de la historia de cada país. Es también un concepto que ha evolucionado con los cambios de valores que han marcado la vida de las sociedades. Sin embargo, a pesar de estas oscilaciones de la historia y de los cambios de valores, se puede afirmar que en nuestros días la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política de su ciudadanía. Esa participación se da en el marco de las instituciones de la democracia representativa.

# **Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa**

La larga evolución de las formas de participación política dio lugar a concepciones distintas de la ciudadanía y de las formas ideales de expresión de la soberanía popular. Ya entre los primeros teóricos modernos de la democracia se podía distinguir a los que abogaban en favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre pueblo y responsables políticos, de los que defendían los méritos de la delegación de poder a las autoridades competentes. Si bien es cierto que en nuestros días las instituciones representativas dominan la vida política en las sociedades democráticas, todavía subsiste una división en la teoría política contemporánea donde, en un extremo, encontraríamos a los defensores de la democracia radical y, en el otro, a los abogados de la poliarquía. Vale la pena detenerse para examinar el contenido de ambas concepciones de la democracia, puesto que sus argumentos están en el trasfondo de las discusiones sobre la implantación de los mecanismos de la democracia directa.

Como bien lo indica Sartori, la definición etimológica de la democracia es “[...] el gobierno o el poder del pueblo”.<sup>5</sup> Sin embargo, en términos concretos, la palabra “pueblo” expresa realidades muy diversas. Sartori identifica seis referentes distintos de la palabra en el lenguaje político: todo el mundo; gran número de individuos; clase baja; totalidad orgánica; mayoría absoluta; mayoría limitada. Cada uno de ellos implica una definición distinta de la democracia como sistema de gobierno.

Como ya se mencionó, la filosofía política distingue entre “democracia directa” y “democracia representativa”, y da a los dos términos connotaciones opuestas, pues se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular.

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual “[...] el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder”.<sup>6</sup> Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. Ya se ha mencionado que el experimento histórico más acabado de democracia directa es el de la ateniense. En nuestros días ésta se sigue practicando en pequeñas comunidades, como en los cantones de Glaris, Appenzell y Unterwald en Suiza.

---

<sup>5</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 41.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 346.

Este ejercicio de la democracia directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan “cara a cara”, donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto. En otras palabras, la “comunidad” y no la “sociedad” –en el sentido de oposición que confiere la sociología clásica a dichos vocablos– es la entidad política que más conviene al modelo de democracia directa.

En la filosofía política clásica, Jean-Jacques Rousseau aparece como el gran defensor de la democracia directa. Para él, la soberanía del pueblo –que es la base del contrato social– no puede ser alienada, dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad. En ese modelo, los magistrados electos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos: de allí la insistencia en su revocabilidad en cualquier momento. Como bien lo subraya Sartori, Rousseau “sustituye la

idea de representación no electiva por la idea de elección sin representación".<sup>7</sup>

Si bien Rousseau logra identificar un aspecto problemático de la democracia representativa, su propuesta ha sido también ampliamente criticada. Se argumenta que su modelo de democracia sólo puede aplicarse a comunidades pequeñas y que, aun así, la práctica de esa democracia es excluyente. Se calcula que en su natal Ginebra –la que le sirvió de modelo– eran apenas unas 1,500 personas las que participaban como ciudadanos en la formulación de las leyes, de un total de 25,000.

En términos concretos, Sartori distingue entre dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable, que corresponde al modelo presentado arriba, y la democracia directa de referéndum. En su manifestación extrema, la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos. Los progresos actuales de la cibernética hacen que esa posibilidad no sea tan fantásica como puede aparecer a primera vista. De esta manera, se superarían las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa, sin tener que recurrir a la representación política.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 53.

El retrato futurista de una comunidad política vinculada por computadora es exagerado, pero tiene la virtud de resaltar algunos problemas de la democracia directa.

Aparte de los problemas técnicos, asociados al tamaño y a la complejidad de las sociedades, la democracia directa presenta otras deficiencias, las cuales son tratadas en la última sección de esta obra. Entre ellas, destaca la posibilidad de manipulación, que en la democracia de asambleas se expresa mediante el recurso a la demagogia y que en la democracia de referéndum se presenta al diseñar la agenda de las decisiones que habrán de tomarse. En el primer caso, además, siempre existe el peligro de que las decisiones respondan a las pasiones y al espontaneísmo de los asambleístas. En ambos casos, no existen límites al poder de la mayoría.

En contraste, se aprecian las virtudes de la democracia representativa. Sartori la define como una "democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan".<sup>8</sup>

Como ya se ha mencionado, en sus orígenes la noción de representación política no estaba asociada a una forma de gobierno democrático. En la Edad Media la

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 150.



doctrina política pretendió establecer un puente entre poder nominal y ejercicio del poder, mediante la ficción de la representación. Cuando los monarcas reunían a los estamentos, sus miembros delegaban el ejercicio del poder a otra persona. En realidad se trataba de una presunción de delegación, con la que se evitaba que los representantes fueran realmente elegidos.

Thomas Hobbes, en el famoso capítulo XVI del *Leviatán*, hace el primer análisis profundo en torno al problema de la representación política, y distingue entre la persona natural (cuyas palabras y acciones son propias) y la persona artificial (que encarna palabras o acciones de otras personas). Sin embargo, no propone una discusión en términos de soberanía popular. Más bien usa el concepto de representación para justificar la obligación política de los súbditos hacia el soberano y legitimar, de hecho, la autoridad de este último.

Más tarde, con el desarrollo del pensamiento liberal, representación y participación política real se vinculan. James Madison, en *El Federalista*, señala que la representación política constituye un sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión. Para él, las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses. De hecho, considera que la existencia de intereses y de facciones constituye una

amenaza para el bien común; sin embargo, es inevitable que se multipliquen en países de gran extensión. Por ello, las instituciones representativas sirven para anular a las facciones y producir un equilibrio. Como bien lo sintetiza Hanna Pitkin: “[...] Madison concibe la representación como una manera de concentrar un conflicto social peligroso en un foro central único, donde puede ser controlado por la vía del equilibrio y del bloqueo”.<sup>9</sup>

El vínculo entre intereses y representación política es expresado, de manera más clara, en los escritos de los utilitaristas Bentham y Mill. Aunque en sus obras existe un problema de coherencia interna entre su noción de interés individual y la representación política de dichos intereses, para ellos la representación es la mejor manera de asegurar la congruencia de intereses entre la comunidad y el gobierno. Por ello, la elección frecuente de los representantes garantiza que éstos actúen acorde a los intereses de sus electores.

John Stuart Mill, en sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, aboga también en favor de ese modelo de democracia y unifica los argumentos de Madison, Bentham y Mill. Para él, “un gobierno representativo, cuya extensión y poder están limitados por el principio de libertad [...],

---

<sup>9</sup> Hanna Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, Cal., University of California Press, 1967, p. 195.

constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres y de una prosperidad deslumbrante".<sup>10</sup> Stuart Mill retoma el argumento de Madison en cuanto a la función de equilibrio de intereses que desempeñan las instituciones representativas. A su juicio, el interés colectivo es mejor servido por el encuentro de los intereses particulares. Por ello, se manifiesta por la libre expresión de todos esos intereses, así como por una regla de mayoría que suponga el respeto a los intereses de la minoría, del sufragio universal y de la representación proporcional. En nuestros días, los argumentos que más se utilizan en defensa de la democracia representativa destacan que, en ella, la toma de decisiones cuenta con suficiente información en la medida en que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de filtros. Así, las limitaciones a la participación, asociadas al tamaño y a la complejidad de las sociedades, pueden ser superadas. A diferencia de la democracia directa, la representación permite una política positiva que evita la polarización en la sociedad. Así, las minorías tienen voz y sus derechos están mejor protegidos.

Es cierto que en el momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, el representante no siempre sirve de manera pura a los intereses de sus

---

<sup>10</sup> David Held, *Models of Democracy*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 1987, p. 89.

representados. Sus lealtades están divididas entre éstos, su partido político y sus valores e ideales personales. Sin embargo, en los sistemas políticos modernos la representación no puede y no debe concebirse como un acto directo e inmediato. Como bien lo resalta Hanna Pitkin: “Cuando hablamos de representación política nos referimos a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas”.<sup>11</sup>

En el mundo moderno, son esas instituciones representativas las que constituyen el marco de la vida democrática. Los mecanismos de la democracia directa, tales como el plebiscito, la iniciativa popular o la revocación de representantes, tienen que ser estudiados dentro de ese marco. En términos institucionales, la relación entre ambas formas de democracia tiende a ser más complementaria que antagonica. Como lo señala el politólogo Maurice Duverger, los mecanismos mencionados anteriormente expresan más bien una forma de democracia semidirecta, dado que funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna. Examinemos ahora la historia y los diferentes tipos de mecanismos de consulta directa. Veremos cómo sus características institucionales producen efectos diferenciados.

---

<sup>11</sup> Hanna Pitkin, *op. cit.*, p. 225.



# Los instrumentos de la democracia directa

Si los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. A partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al *plebescitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía. En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión de la ciudad al condado del mismo nombre, el cual acababa de ser comprado por el duque de Saboya. En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar su anexión de la ciudad de Metz.

Con la Revolución francesa y la lenta consolidación de las formas de gobierno democrático, su aplicación se volvió más común. La renuncia formal de los revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos los obligó a buscar un mecanismo de legitimación de sus avances

militares en el continente: el plebiscito apareció como la forma más “democrática” de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia. Napoleón Bonaparte utilizó mucho este mecanismo para justificar sus campañas militares en suelo europeo, pero también lo usó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución que consagraron, poco a poco, la concentración del poder en sus manos.

En América, algunas de las trece colonias de la Nueva Inglaterra (Massachusetts, Connecticut, New Hampshire y Rhode Island) sometieron sus nuevas constituciones a la aprobación popular por la misma vía, a partir de 1778.

En el siglo XIX, el procedimiento empezó a ser parte de la vida política interna de algunos países. En Suiza, por ejemplo, esta práctica, difundida a nivel de los cantones, fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal. En Francia, Luis Napoleón Bonaparte la utilizó para justificar su golpe de Estado constitucional en 1851-1852. Luego, volvió a echar mano de este recurso para legitimar la anexión a Francia de Niza y de la Saboya, así como para hacer aprobar sus reformas liberales de fin de régimen. En Italia, los piemonteses utilizaron el plebiscito para afianzar su

control sobre el proceso de liberación y de unificación del país. En Estados Unidos, algunos estados secesionistas sometieron a la aprobación de sus votantes su separación de la Unión Americana.

De una manera u otra, la consulta popular directa sigue vinculada al concepto de soberanía ejercido hacia adentro (cambio constitucional) o hacia afuera (declaración de independencia). Por ello, a partir de la Primera Guerra Mundial, organizaciones internacionales como la Liga de las Naciones y, después, las Naciones Unidas, la usaron para resolver problemas de límites territoriales y de soberanía.

Por otra parte, el impulso de movimientos de carácter populista en las democracias anglosajonas de finales del siglo XIX contribuyó a que los métodos de democracia directa fueran aplicados para resolver cuestiones de índole ética, que iban más allá de las identidades partidistas (la prohibición del consumo de alcohol, por ejemplo), así como problemas de dimensión local o regional. Actualmente, la crisis de gobernabilidad de las democracias consolidadas propicia el retorno de esas corrientes populistas, y también de los reclamos para un uso más extendido de los instrumentos de la democracia directa.



Hasta 1978 el referéndum, como procedimiento de consulta nacional, había sido utilizado más de 500 veces, 217 de ellas sólo en el caso de Suiza.<sup>12</sup>

La mayor parte de los especialistas clasifica a los instrumentos de la democracia directa en tres categorías: el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Farley distingue entre el referéndum, en el cual los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno; el plebiscito, que sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía, y la iniciativa popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos aceptan o rechazan una propuesta emanada del mismo pueblo.<sup>13</sup>

Por su parte, Butler y Ranney alegan que la distinción entre "plebiscito" y "referéndum" no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de "referéndum" aparece más tarde (finales del siglo XIX), aunque

---

<sup>12</sup> David Butler y Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, pp. 6 y 7.

<sup>13</sup> Lawrence T. Farley, *Plebiscite and Sovereignty*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1986, p. 23.

ya se utilizaba en Suiza unos 200 años atrás; proviene de la locución latina *ad referendum*, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. En español la palabra plebiscito es de uso más común, si bien referéndum aparece como un término más genérico.

Estos mismos autores identifican tres instrumentos de la democracia directa. La revocación de mandato, que es la menos utilizada, es una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas, por ejemplo), se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. El referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo, por medio de la consulta directa. Y la iniciativa popular es una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado: la república de Weimar, Italia y Suiza han empleado esta fórmula a nivel nacional.<sup>14</sup>

Thomas Cronin propone una clasificación similar de los mecanismos de la democracia directa. La iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda

---

<sup>14</sup> David Butler y Austin Ranney (eds.), *op. cit.*, p. 4.

constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. El referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos; en algunos casos el veredicto popular conlleva una noción de obligatoriedad y en otros tiene fines consultivos. El referéndum popular o de petición es aquel en el cual hay que someter una nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación. Finalmente, la revocación de mandato permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos; se distingue del proceso de *impeachment*, en que se trata únicamente de un juicio político sin implicaciones legales.<sup>15</sup>

De los tres o cuatro mecanismos mencionados con mayor frecuencia por los especialistas, las distintas modalidades del plebiscito o referéndum son las de mayor interés.

Butler y Ranney establecen la tipología siguiente:

- a) **El referéndum controlado por el gobierno:** En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el

---

<sup>15</sup> Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative Referendum and Recall*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1989, p. 2.

referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También tienen la responsabilidad de formular la pregunta. Asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.

- b) **El referéndum exigido por la Constitución:** En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse: por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tienen la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorporan o no a la Constitución.
  
- c) **El referéndum por vía de petición popular:** En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos (determinado número de firmas, por ejemplo), la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.

- d) **La iniciativa popular:** Los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la aprobación directa del electorado. En el caso de que la medida sea aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga.<sup>16</sup>

Cada tipo de referéndum tiende a determinar el margen de maniobra del gobierno y los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular. El primer tipo de ellos es el más común. La ventaja para el gobierno reside, en este caso, en que puede fijar las reglas del juego y, por lo general, sus resultados son indicativos, lo que les permite ampliar sus límites de actuación política. Por ejemplo, la mayoría necesaria para la aprobación de una propuesta puede diferir de una estricta interpretación de la mayoría absoluta; esto es importante en el caso de decisiones significativas que dividen a la opinión pública nacional, cuando los gobiernos buscan mayorías mucho más amplias para su actuación.

Los otros tipos de referéndum involucran más a los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes; confieren un aspecto de obligatoriedad en la interpretación de la decisión pública y hacen de la consulta ciudadana un

---

<sup>16</sup> David Butler y Austin Ranney (eds.), *op. cit.*, pp. 23 y 24.

paso más en la ratificación de las leyes. De cierta manera, la existencia de estas modalidades obliga a la instancia legislativa a buscar consensos más sólidos en las etapas previas de elaboración de las leyes.

Hay aspectos técnicos que influyen sobre los tipos de referéndum. En el caso de los tres últimos tipos, la mayoría que se establezca puede agilizar o entorpecer el proceso legislativo. Del mismo modo, cuando la consulta se origina en una petición popular, el número de firmas necesarias y el plazo permitido para su recolección afectan las posibilidades de utilización de este mecanismo.

Las condiciones de competencia resultan también importantes y varían de un país a otro: la organización de los partidarios de las distintas opciones, las condiciones de financiamiento de las campañas, la participación del gobierno en ellas, el acceso a los medios de comunicación, la duración de la actividad proselitista y los requisitos de inscripción de los votantes, son todos elementos que hay que considerar en la evaluación de los referéndums. En la siguiente sección, a través del estudio de diferentes casos, veremos cómo estas variaciones repercuten en el funcionamiento global de los sistemas políticos.



# Algunas experiencias internacionales

Muchos países han recurrido a mecanismos de consulta directa pero, a excepción de Suiza y de algunos estados de los Estados Unidos (California, Dakota del Norte), pocas comunidades políticas los han integrado como procedimiento normal del proceso legislativo. Esta sección revisa, brevemente, algunas experiencias internacionales al respecto. En cada caso se toman en consideración la utilización del recurso, los mecanismos de la consulta y los efectos sobre el sistema político.

## **Canadá**

El sistema político canadiense, con su tradición británica, coloca a la noción de representación política en un lugar privilegiado. El parlamentarismo y la función de los legisladores asumen un papel casi mítico en la legitimación de las instituciones políticas canadienses. La flexibilidad con la que se puede hacer uso de elecciones generales por vía de la moción de censura votada por el Parlamento,



o por la de disolución de la Legislatura decretada por el gobierno, transforma muchas veces las contiendas electorales en consultas populares en torno a una cuestión específica. Por ejemplo, las elecciones de 1988 fueron realizadas explícitamente en torno a la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Sin embargo, muchas veces en la historia canadiense hubo voces que llamaron al uso de instrumentos de consulta directa. Tres veces el gobierno federal sometió iniciativas políticas a consulta nacional. Las 10 provincias también hicieron uso del referéndum para consultar la aprobación de cambios legislativos, y a nivel local el mecanismo se ha utilizado con más frecuencia.

Los tres referéndums que tuvieron lugar a nivel nacional se destacaron por su índole excepcional: ante situaciones calificadas como urgentes, los gobiernos recurrieron al plebiscito de manera *ad hoc*. No fue sino hasta 1992 cuando el gobierno federal adoptó una ley permanente sobre las consultas directas, aun cuando su contenido estipula que será sometida a revisión. Sin embargo, llama la atención que en Canadá el referéndum juega un papel mucho más político que legislativo, pues las tres consultas realizadas tuvieron un carácter indicativo y estuvieron asociadas a situaciones políticas difíciles.

En 1898, el gobierno de Sir Wilfrid Laurier, para cumplir con una promesa electoral, promulgó el Acta del Plebiscito sobre la Prohibición. Esta ley adaptó las disposiciones generales de la Ley Electoral de Canadá. La votación a nivel nacional, en la cual participó 45 por ciento del electorado, arrojó un saldo de apenas 51 por ciento a favor de la medida. Las provincias angloparlantes aprobaron la propuesta con más de 60 por ciento mientras que Quebec la rechazó con más de 80 por ciento. Ante tal situación, el gobierno federal prefirió la inacción y transfirió el problema a los gobiernos provinciales.<sup>17</sup>

Los resultados de esta consulta pusieron en evidencia el problema que suscita el acentuado regionalismo canadiense, que tiende a expresar tendencias opuestas en las consultas nacionales, debilitando los efectos legitimadores del mecanismo.

En 1942, el primer ministro Mackenzie King llamó a referéndum para liberar a su gobierno de la promesa electoral de no usar la conscripción para llevar tropas canadienses a combatir a ultramar. La Ley de Plebiscito del Dominio se votó ese mismo año con carácter especial y único. Otra vez, los resultados expresaron la diversidad cultural del Canadá: en las provincias

---

<sup>17</sup> Patrick Boyer, *Direct Democracy in Canada*, Toronto y Oxford, Dundurn Press, 1992, p. 18.

angloparlantes el voto a favor de la medida fue de 4 por 1, mientras que en Quebec fue exactamente lo contrario. Esto planteó un problema de interpretación, que permitió al gobierno retrasar la adopción de la medida durante dos años.<sup>18</sup>

En 1992, los acuerdos constitucionales de Charlottetown entre el gobierno federal, los gobiernos provinciales y los representantes de las naciones indígenas fueron sometidos a la aprobación de la ciudadanía canadiense en su conjunto. Los plazos estuvieron definidos por la existencia previa de un emplazamiento a referéndum provincial en Quebec para octubre de 1992, a más tardar. El gobierno federal del primer ministro Mulroney votó la Ley de Referéndum de 1992. El 26 de octubre de ese año, el electorado canadiense votó la propuesta del gobierno federal mientras que los quebequenses se pronunciaron por separado sobre la misma propuesta que, al final, fue rechazada por 54.2 por ciento de los votantes. Una vez más, se manifestaron las peculiaridades regionales: cuatro provincias votaron a favor y seis en contra. De las seis que estuvieron en contra, una lo hizo porque el nuevo arreglo constitucional no le otorgaba suficientes poderes (Quebec) y las otras porque estimaron que el acuerdo concedía demasiados poderes a dicha provincia.<sup>19</sup> No se

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 76.

implantó la reforma constitucional y fue el inicio del fin para el gobierno de Mulroney.

La Ley de Referéndum de 1992 contempla los aspectos siguientes:

- a) El gobierno puede llamar a plebiscito sobre los aspectos constitucionales que le parecen pertinentes. La propuesta puede contener una o varias preguntas. La consulta puede aplicarse al conjunto del territorio nacional o al número de provincias que decida el gobierno.
- b) La pregunta es formulada por el Ejecutivo, pero debe ser aprobada por las instancias legislativas que tienen, por supuesto, la facultad de enmendarla.
- c) La consulta popular no puede coincidir con una elección general. Tampoco puede realizarse más de 45 días después de su anuncio.
- d) Los partidarios de cada opción tienen que formar comités registrados cuando planean gastar más de 5,000 dólares en la campaña. En ese caso, tienen que declarar sus ingresos y gastos. Los contribuyentes que aporten más de 250 dólares deben aparecer en la declaración. Existe un límite de gasto para los comités, el cual está

determinado en función del número de inscritos en las listas de los distritos en los cuales operan.

- e) Hay tiempo gratuito en los medios de comunicación electrónicos, el cual se distribuye de manera equivalente entre los partidarios de ambas opciones. La repartición del tiempo está a cargo de un árbitro de la teledifusión, nombrado por el gobierno.

El estudio de la aplicación de mecanismos de consulta directa en Canadá no está completo si no se comenta la Ley de Referéndum de la Provincia de Quebec de 1978. Elaborada para la votación sobre el futuro constitucional de la provincia de 1980, esta ley es la más completa en la materia. Se inspira, en varios aspectos, en la ley plebiscitaria promulgada en Gran Bretaña para el referéndum de 1975. Sus principales elementos son:

- a) El proceso plebiscitario está controlado por un Consejo del Plebiscito, el cual es el encargado de evaluar los aspectos técnicos de la propuesta gubernamental y de vigilar el buen desarrollo de las campañas.
- b) El Poder Ejecutivo formula la pregunta del plebiscito, pero ésta debe ser aprobada por la Asamblea Nacional, la cual tiene la facultad de proponer enmiendas.

- c) Los defensores de ambas opciones deben agruparse en dos comités, los cuales concentran a los partidarios de las opciones encontradas.
- d) Los gastos totales para promover ambas opciones están sometidos a los límites mencionados anteriormente.

La experiencia de consulta directa en la vida política nacional canadiense ha sido, más bien, limitada. Sus resultados no han logrado producir respuestas legitimadoras fuertes a nivel nacional. El primer plebiscito dio lugar a una decisión dividida que llevó al gobierno a preferir la inacción. El segundo constituyó un pretexto para retrasar la toma de decisiones durante dos años. Y el tercero se convirtió en una gran derrota para el conjunto de la clase política nacional. En los tres casos, las tendencias de la votación expresaron las divisiones culturales del país: las comunidades francoparlantes y angloparlantes casi siempre votaron en sentido opuesto, y cuando eligieron la misma opción fue por motivos distintos.

Más que resolver problemas, estas consultas abrieron o cerraron espacios de negociación política. La no obligatoriedad de la decisión popular favoreció el uso político de los resultados y contribuyó a modificar los parámetros del juego político. Aun así, el último plebiscito nacional, en 1992, no hizo sino acentuar el *impasse* en el cual se encontraban

las negociaciones constitucionales. El mismo comentario es aplicable a los resultados del segundo plebiscito de Quebec, en 1995, sobre su futuro en la federación canadiense: el carácter dividido de sus resultados (49 % contra 51 %) incrementó la parálisis del sistema político canadiense.

### **Estados Unidos**

Si bien nunca se ha realizado un plebiscito nacional, este país es el que, junto con Suiza, tiene más experiencia en la aplicación de los mecanismos de la democracia directa: 49 de los estados de la federación utilizan una forma u otra de democracia directa; 39 de ellos exigen o permiten a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competan. Las formas más comunes son el plebiscito constitucional –requisito para enmendar las constituciones locales–; el plebiscito sobre leyes existentes, con el que los ciudadanos tienen el poder de derogarlas; la iniciativa legislativa, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer leyes, y la iniciativa constitucional, que permite a los electores proponer enmiendas constitucionales.<sup>20</sup>

Los temas sometidos a la aprobación pública son variados. Entre ellos destacan las cuestiones constitucionales y de

---

<sup>20</sup> Austin Ranney, "United States", en David Butler y Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, p. 69.

forma de gobierno, los asuntos fiscales, el funcionamiento del mundo empresarial y de las relaciones laborales, la moral pública, y las libertades y derechos civiles.

Esta intervención directa de los ciudadanos en el proceso legislativo está asociada a las condiciones de funcionamiento de los sistemas políticos estatales. La debilidad de los sistemas de partidos estatales y su poca incidencia en los procesos de agregación de intereses favorecen el recurso frecuente de la consulta directa.

También recurren a este tipo de consulta las regiones del país en las cuales tuvo mucha fuerza, a finales del siglo pasado, el populismo de los granjeros. Esta práctica se utiliza más en los estados del oeste estadounidense.

El origen del uso del referéndum en Estados Unidos se remonta al inicio de su vida política independiente. En 1778, el estado de Massachusetts sometió su primera Constitución a la aprobación de los votantes. Connecticut, New Hampshire y Rhode Island siguieron el mismo camino. Todas fueron rechazadas, pero se inició una tradición de uso del plebiscito para tratar los asuntos constitucionales de los estados.

A finales del siglo pasado, bajo el impulso del movimiento populista de los "progresistas", Dakota del Sur, Utah



y Oregón introdujeron la fórmula de la iniciativa popular para enmendar sus constituciones y promover nuevas leyes. Entre 1906 y 1918, 19 estados más adoptaron este procedimiento. En 1959, otros cuatro estados se sumaron a los anteriores. La democracia directa se volvió un rasgo permanente de la vida política estadounidense, especialmente al oeste del país. El hecho de que la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación de mandato no hayan sido tan utilizados se debe a que mejoró el nivel de las legislaturas locales.

Desde 1904 se han aprobado entre 35 y 40 por ciento de las iniciativas populares sometidas a votación a nivel estatal.<sup>21</sup> La revocación de mandato prácticamente no se ha empleado. De manera general, recurrir a métodos de democracia directa no ha dado lugar a la adopción de medidas radicales o perjudiciales para las minorías. Su existencia tendió, más bien, a influir sobre las legislaturas y a producir consensos más sólidos.

Bien implantados a nivel local y estatal, los mecanismos de la democracia directa han sido discutidos pero nunca adoptados a nivel nacional. La idea misma de participación directa del pueblo en el proceso legislativo va en

---

<sup>21</sup> Thomas E. Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, op. cit., p. 198.

contra de la visión de la democracia sostenida por los “padres fundadores” de la Constitución.

Según Cronin, tres han sido los momentos en la historia del país en que la idea ha sido más discutida: la época de auge de los movimientos populistas y progresistas (1890-1912); la época de consolidación del movimiento aislacionista y pacifista (1914-1940); y la época de incremento del activismo en torno a problemas sociales (1970 a la fecha).

Los intentos de los populistas no prosperaron debido a la dificultad de enmendar la Constitución y a que los partidos establecidos veían en esas propuestas de reforma una amenaza a su propia existencia. Luego, los aislacionistas y los pacifistas promovieron, a partir de 1914, una enmienda a la Constitución para requerir un voto popular sobre las declaraciones de guerra, con la excepción, por supuesto, de ataques o invasiones al país. Sorpresivamente, la idea logró mucho apoyo entre los legisladores; durante los años treinta una enmienda al respecto, presentada por el representante Ludlow, perdió una votación de “prueba” en la Cámara de Representantes por sólo 21 votos. El hecho de que Hitler extendiera la guerra por Europa y el ataque japonés a Pearl Harbor hicieron que la idea perdiera fuerza ante la opinión pública. Finalmente, a partir de los años setenta, varios activistas sociales retomaron la defensa de los mecanismos de la democracia directa.

Grupos interesados en el mejoramiento de la vida política estadounidense, como el People's Lobby, Common Cause e Initiative America, presionaron para permitir el uso de las iniciativas populares en el proceso legislativo. También conservadores de distintos horizontes insistieron en ello. Más recientemente, populistas como Ross Perot abogaron en favor de medidas similares. En 1977, el senador Abourezk y el representante Jones presentaron un proyecto de ley en el Congreso que introducía la fórmula de la iniciativa popular a nivel nacional. El proyecto no logró ir más allá de los comités del Congreso.

El debate permanece abierto. Entre los argumentos a favor figuran los siguientes:

- a) La democracia tiene que ser dinámica en sus formas y procedimientos.
- b) La noción de autogobierno debe incluir la participación directa de los ciudadanos.
- c) La consulta directa favorece la responsabilidad ciudadana.
- d) El electorado debe tener una voz más directa en la elaboración de las leyes.

- e) Los mecanismos de la democracia directa alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación electoral.
- f) Son un arma eficaz para reducir la influencia de los grupos de presión sobre el Congreso.
- g) Aumentan la responsabilidad política de la clase política y de los medios de comunicación de masas.
- h) Conducen a la rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.
- i) Propician la creación de foros públicos para debatir temas nacionales críticos y permiten a los líderes nacionales conocer el punto de vista de la ciudadanía.
- j) Su buen funcionamiento en varios estados, durante más de tres generaciones, y su aplicación en varias otras naciones, abogan en favor de que se utilice a nivel nacional en el país.

Los detractores de los mecanismos de la democracia directa argumentan que:

- a) La participación directa del electorado en los procesos legislativos debilita las bases fundamentales del gobierno representativo. Desaparecen las nociones de debate, deliberación y compromiso. Se desvanece la responsabilidad legislativa.
- b) Presentar opciones excluyentes alimenta la división y la polarización de la nación.
- c) Gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en los procesos legislativos.
- d) Los derechos y las libertades de las minorías son amenazados por el uso de estos procedimientos.
- e) Los grupos de interés, bien organizados y financiados, terminan dominando esos procesos y los emplean para rodear de obstáculos a los procesos legislativos tradicionales.
- f) La fragmentación étnica, geográfica, profesional, etc.; se fomenta cuando las decisiones se plantean a partir de una sola alternativa: no hay lugar para el compromiso.
- g) Los temas que pertenecen a la agenda federal son mucho más complejos que los que son sometidos a la aprobación pública a nivel estatal y local.

Estos argumentos se parecen mucho a los que son desarrollados para apoyar o rechazar los mecanismos de la democracia directa en general. Para evaluarlos, es necesario distinguir los temas que son sometidos a la consulta directa, así como las fórmulas empleadas: no es lo mismo la iniciativa popular que el referéndum constitucional controlado por el gobierno. Además, algunos efectos negativos de la democracia directa pueden controlarse aplicando normas estrictas. Sin embargo, muchos defensores de esta forma de participación popular reconocen que difícilmente podría utilizarse a nivel nacional en Estados Unidos. Cronin, entre otros, sostiene que elaborar leyes nacionales basadas en los movimientos cambiantes de la opinión pública provoca, en sociedades complejas, que la toma de decisiones políticas se reduzca a la dimensión de las encuestas de opinión. Además, la reducida duración del mandato de los representantes (dos años) los hace suficientemente sensibles a las fluctuaciones de la opinión pública. Finalmente, la consulta nacional para la toma de decisiones públicas pone en entredicho los principios y valores fundamentales del federalismo.<sup>22</sup>

Un balance general de la democracia directa en Estados Unidos obliga a distinguir entre las instancias estatales y la nacional. En el primer caso, el uso de mecanismos de la

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 194-195.

democracia directa parece haber contribuido, inicialmente, a paliar las deficiencias de los sistemas de partidos y de los poderes legislativos.

Paradójicamente, su sola existencia favoreció el fortalecimiento de los poderes legislativos, que se vieron obligados a conseguir consensos sólidos para la elaboración de las leyes. Si bien no son un estímulo para el incremento de la votación, sí han pasado a ser parte de la tradición participativa, local y estatal, en el país.

En el ámbito nacional, los efectos de la eventual adopción de métodos de la democracia directa van más allá de los problemas mencionados por los especialistas en términos de eficiencia democrática. Lo que estaría en juego con la aplicación de cualesquiera de estos métodos es el equilibrio complejo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como lo muestran sus aplicaciones en otros regímenes presidenciales.

## **Francia**

Francia tiene una larga tradición de consulta directa. Entre 1793 y 1870, el plebiscito fue utilizado como "instrumento cesarista para disfrazar un voto de confianza". Se empleó, primero, para aprobar las constituciones de los años I, III y VIII después de la Revolución. Luego, Napoleón convocó a plebiscitos para ratificar los cambios constitucionales

que lo hicieron, sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador. La restauración del imperio, en 1815, pasó por las mismas vías. Más tarde, Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1851, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales.

Se abandonó la práctica durante la "Tercera República", pero se recuperó en 1945, cuando el general De Gaulle fue jefe del gobierno provisional y tres referéndums llevaron a adoptar la Constitución de la "Cuarta República". Este periodo constitucional estuvo marcado por el rechazo a la consulta directa como procedimiento de gobierno. El regreso de De Gaulle al poder, en 1958, y el advenimiento de la "Quinta República" señalaron el retorno de la consulta popular a Francia. La aprobación de la Constitución de la "Quinta República"; la Ley de Gobierno sobre la Autodeterminación de Argelia; los acuerdos de Evían; la elección del presidente por sufragio universal; la creación de regiones y la reforma del Senado; el ingreso de Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda y Noruega a la Comunidad Económica Europea, y los acuerdos de Maastricht, fueron todos temas sometidos a la aprobación del pueblo francés.

El presidente De Gaulle consultó en cinco ocasiones al pueblo francés. Perdió una consulta y tuvo que dejar el poder. Los presidentes Pompidou y Mitterrand convocaron



a plebiscito una vez cada uno. Sin embargo, en los últimos años este instrumento de gobierno ha sido muy poco utilizado.

El artículo 11 de la Constitución de 1958 permite al presidente de la República consultar directamente al pueblo, sin intervención del Parlamento, para la adopción de medidas legislativas. Formalmente, la iniciativa pertenece al primer ministro o a las dos cámaras de la Asamblea Legislativa. En la práctica, las consultas populares de la "Quinta República" han sido propuestas por el primer ministro, pero decididas por el presidente.

Este último puede someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o a la ratificación de tratados. Los resultados de las consultas tienen carácter obligatorio: el proyecto aprobado tiene que promulgarse en los 15 días posteriores a la votación, como cualquier ley votada en el Parlamento. Las interpretaciones jurídicas actuales tienden a descalificar el procedimiento como mecanismo de revisión constitucional.<sup>23</sup>

En los hechos, el instrumento de la consulta directa durante la "Quinta República" se asocia con la figura del presidente

---

<sup>23</sup> Philippe Parini, *Les institutions politiques*, Paris, Annand Collin, 1984, p. 155.

De Gaulle y con su concepción de la institución presidencial. Aparte de los argumentos tradicionales en favor del plebiscito, hay aspectos de la vida política francesa de la época que explican su uso por parte del jefe del Ejecutivo:

- a) La consulta directa crea una catarsis que significa una ruptura con las instituciones políticas de la "Cuarta República".
- b) Este mecanismo de participación permite el establecimiento y la consolidación del nuevo régimen: le proporciona la legitimidad necesaria para romper inercias heredadas del pasado.
- c) El vínculo privilegiado que se crea con el Poder Ejecutivo fortalece a la institución presidencial. De hecho, es un arma para crear un gobierno presidencial dentro de un contexto de fragmentación del poder: el plebiscito se transforma en voto de confianza, para hacer énfasis en la posición clave del presidente en la toma de decisiones.
- d) De Gaulle lo utilizó para fortalecer su posición personal y dividir a la oposición: fue una manera de arreglar cuentas con la élite política tradicional y reacomodar desde arriba las reglas del juego político.

- e) En el caso de las decisiones de política internacional, la consulta directa sirvió para consolidar la posición diplomática de Francia e incrementar su prestigio.

Con la sola excepción del último punto, las razones que justifican políticamente el recurso del referéndum presidencial en Francia han perdido su validez. Resulta paradójico que el presidente De Gaulle haya tenido que renunciar al poder después de que una propuesta suya fue derrotada en una consulta directa. Mientras tanto, las instituciones de la “Quinta República”, incluida la Presidencia, se han consolidado y las fuerzas políticas se han reorganizado en torno a identidades bien definidas.

Una interpretación jurídica estricta de los usos del referéndum bajo la presidencia de De Gaulle pone en evidencia la ilegalidad del procedimiento: al contrario de lo que prevé la ley, la iniciativa tiene que provenir de las instancias legislativas y no del Ejecutivo, además de que existe una gran imprecisión en cuanto a los temas que deben ser sometidos a la aprobación pública. Esto pone en evidencia las funciones esencialmente políticas del instrumento plebiscitario en Francia.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Vincent Wright, “France”, en David Butler y Austin Ranney (eds.), *op. cit.*, p. 155.

Es interesante constatar que en los tres periodos recientes de cohabitación entre la derecha y la izquierda, el Poder Ejecutivo no ha juzgado prudente recurrir al mecanismo plebiscitario para soslayar al Poder Legislativo. Más bien, la última vez que se utilizó la consulta popular, en julio de 1992, fue para permitir un debate nacional entre agrupaciones que iban más allá de las identidades partidistas: los que apoyaban la Europa de Maastricht y los que se oponían; en uno y otro bando se encontraban partidarios de la derecha y de la izquierda.

Es posible pensar que en el futuro se seguirá utilizando el plebiscito para encontrar soluciones a los problemas de la política exterior francesa. Existen propuestas para introducir la modalidad de iniciativa popular y para extender la aplicación de la democracia directa al ámbito de los problemas sociales, pero hasta la fecha no se han traducido en proyectos de ley.

### **Gran Bretaña**

La experiencia británica en materia de consulta directa es limitada. Esto es lo interesante del caso. La noción de consulta directa ha sido introducida en el debate político británico, de forma reiterada, desde el siglo XIX, pero de la misma manera se ha impuesto la idea de la democracia representativa en un país donde la institución del Parlamento tiene una dimensión mítica.

Durante todo este siglo, los "conservadores" estuvieron más dispuestos a defender esta forma de participación política, la cual constituye una especie de "veto nacional" sobre cuestiones de interés común. Los "laboristas" siempre fueron más cautelosos con respecto al uso de este procedimiento, pues su temor era que los gobiernos conservadores lo utilizaran como línea de defensa ante las propuestas legislativas orientadas hacia el cambio social.<sup>25</sup>

El uso del plebiscito en el ámbito local es parte de la tradición política británica desde 1850; una disposición legislativa prevé que la instalación de librerías públicas municipales debe ser sometida a votación. Lo mismo ocurre con respecto a la apertura de los cines y de los "pubs" los domingos. También se utiliza para tratar de encontrar soluciones a problemas regionales; en 1973, el *home rule* fue llevado a votación en Irlanda del Norte y pronto se hará lo mismo con la devolución de poderes en Escocia.

El ingreso, en 1975, de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea dio lugar al único plebiscito nacional en la historia británica. La iniciativa provino de los opositores al consenso proeuropeo de los jefes de los partidos políticos. Antes, en 1970, Wilson, Heath y Thorpe rechazaron la idea de la consulta directa aduciendo que las decisiones

---

<sup>25</sup> David Butler, "United Kingdom", en David Butler y Austin Ranney (eds.), *op. cit.*, p. 212.

correspondían al Parlamento dado que, en la tradición británica, las elecciones generales tienen una dimensión plebiscitaria.

Sin embargo, en 1972 el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Laborista votó, por una escasa mayoría, en favor de una consulta nacional sobre la adhesión a la Comunidad. En la campaña de octubre de 1974 el tema se transformó en promesa electoral: los "laboristas" insistían en renegociar los términos de la participación británica ante los esfuerzos integracionistas europeos.

En marzo de 1975 el gobierno laborista introdujo una ley sobre las consultas directas ante el Parlamento, que constituyó una especie de paréntesis con respecto a la vida política ordinaria. Así, la compilación de los votos debía ser sobre una base regional y no sobre la de los distritos electorales, para no poner a los diputados en una situación incómoda en cuanto a su condición de representantes. También se crearon dos organizaciones encargadas de coordinar las campañas en favor y en contra de la propuesta. De esta manera, el debate podría trascender las lealtades partidarias. Se acordó dar un subsidio igual a las dos organizaciones y permitirles tener acceso a tiempo gratuito en los medios de comunicación electrónica. Finalmente, el gobierno tomó la decisión de suspender la regla de solidaridad ministerial sobre la

cuestión plebiscitaria durante tres meses; esta actitud se explica por la división que existía en el gabinete, donde 16 ministros estaban a favor de la adhesión y siete, en contra. La campaña duró tres semanas y el "sí" ganó con más de 67 por ciento de los sufragios.

Las modalidades de utilización de la consulta directa en Gran Bretaña dejan ver su condición de excepcionalidad. En efecto, ante un problema que trasciende las divisiones partidistas y amenaza con dividir al gobierno, el referéndum sirve para poner en suspenso la actividad política normal. Cambia, por un periodo limitado, los parámetros de las alianzas y oposiciones dentro del sistema político, sin afectar al sistema de partidos. Por otro lado, muestra hacia afuera el grado de compromiso de Gran Bretaña con el proyecto integracionista europeo.

El plebiscito no se ha vuelto a utilizar a nivel nacional en el Reino Unido, aun cuando ciertos políticos conservadores estuvieron a favor, durante un tiempo, de este tipo de consulta pública.

## **Suiza**

La noción de referéndum se relaciona habitualmente, de manera empírica, con el sistema político suizo. Esta asociación se explica por la frecuencia con la que se recurre a este mecanismo de consulta en la vida política

helvética: de los más de 500 plebiscitos nacionales que habían sido realizados hasta 1978, 297 fueron llevados a cabo en Suiza.

La tradición de democracia directa de los suizos se remonta a finales de la Edad Media: los habitantes de cantones como el de Berna tomaban decisiones en asambleas públicas. Esta práctica desapareció en los siglos XVII y XVIII. El voto de aprobación para la segunda Constitución Helvética, en 1802, reinauguró la tradición. Luego, entre 1830 y 1840, con la “regeneración liberal”, la mayoría de los cantones adoptó la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular. En 1848, otra Constitución federal fue sujeta al veredicto popular. En sus inicios, el plebiscito obligatorio se aplicaba solamente a las enmiendas a la Constitución federal. A partir de 1874, el recurso se extendió, de manera facultativa, al conjunto de las leyes federales y a los decretos de aplicación general adoptados por el Parlamento. Más adelante, las enmiendas constitucionales de 1921 y 1977 ampliaron su aplicación a la ratificación de los tratados internacionales.

En un principio, las iniciativas populares eran empleadas solamente para la revisión total de la Constitución, pero a partir de 1891 fue posible usarlas, también, para enmiendas parciales.



Existen dos tipos de referéndums en Suiza: los constitucionales, que forman parte integral del proceso de ratificación legislativa, y los facultativos, que dependen de una petición formulada por un número determinado de ciudadanos dentro de un plazo previsto. Estos últimos no pueden ser convocados por el Parlamento o por el gobierno: en este sentido, el plebiscito en Suiza no es un instrumento del gobierno central. Por eso, sus resultados no son indicativos sino obligatorios: adquieren fuerza de ley.

Como se mencionó anteriormente, todos los cambios a la Constitución federal, así como todos los tratados internacionales que suponen el ingreso a una organización internacional, tienen que ser sometidos al veredicto popular. En ambos casos, la aprobación requiere de una doble mayoría: la de los sufragios expresados y la de los cantones.

Los plebiscitos opcionales se aplican a todas las leyes y decretos promulgados por el gobierno federal. Una petición formulada por 50,000 ciudadanos obliga a que se celebre una votación sobre alguna medida legislativa, en un plazo de 90 días después de la publicación de la ley. Si hay plebiscito, dicha ley entra en vigor solamente si consigue la aprobación de la mayoría de los votantes. En el caso de los decretos, existe un margen de protección: si su vigencia

no excede de un año no son sujetos de plebiscito; en caso contrario, después de un año de aplicación tienen que llevarse a referéndum.

Las iniciativas populares se aplican únicamente para el cambio constitucional; los ciudadanos no pueden solicitar la adopción, la modificación o la abrogación de leyes ordinarias o de decretos. Esta prohibición orienta la acción legislativa de los ciudadanos hacia el cambio de la Constitución. Las normas de formulación de las iniciativas requieren recabar 100,000 firmas, durante un periodo que no puede exceder los 18 meses, y los promotores de éstas son responsables de formular el contenido de las modificaciones que se sugieren. Como en el caso de los referéndums constitucionales, la aprobación requiere una doble mayoría: la de los votantes y la de los cantones.

Estos recursos hacen que el sistema político suizo sea el más abierto a la participación directa del pueblo en el proceso legislativo. Sin embargo, el porcentaje de consulta de leyes contra otros temas ha sido más bien bajo. De las 297 preguntas públicas formuladas entre 1848 y 1978, sólo siete por ciento corresponden a leyes, tratados y decretos ratificados en Suiza durante este periodo. En el mismo lapso, se llevaron a cabo 125 iniciativas populares:

de ellas, solamente 74 cubrieron los requisitos para ser llevadas a consulta directa y se adoptaron apenas siete.<sup>26</sup> En términos de participación, la tendencia es similar a las que registran las elecciones de cargos políticos y muestra un declive con el transcurso del tiempo: en 1945, la tasa de participación se ubicó en alrededor de 60 por ciento del electorado; desde entonces, ha alcanzado poco más de 40 por ciento.

En cuanto a los resultados, éstos varían en función del tipo de consulta. La votación sobre propuestas del gobierno en referéndums constitucionales ha sido generalmente positiva, mientras que la votación en referéndums opcionales solicitados por el pueblo ha sido más negativa que positiva. Esta tendencia revela que, si bien existe un amplio espacio para la participación ciudadana en el proceso legislativo, esta función sigue controlada por los legisladores electos. Ahora bien, la existencia de estos recursos influye, sin duda, de manera preventiva sobre la acción legislativa de los representantes electos y conduce a la búsqueda de consensos más sólidos.

¿Cuáles son las críticas más comunes a la práctica plebiscitaria suiza? Primero, recurrir de manera frecuente a la consulta pública crea un cierto cansancio en el

---

<sup>26</sup> Jean-François Aubert, "Switzerland", en David Butler y Austin Ranney (eds.), *op. cit.*, p. 43.

electorado, lo que se refleja en una baja participación. Segundo, el procedimiento no se presta a la solución de problemas complejos; por eso, la formulación de las preguntas es ambigua y difícil de entender. Tercero, la intención democrática del procedimiento es subvertida por la acción de grupos de presión grandes y económicamente fuertes, los cuales logran sacar provecho de la apertura del proceso legislativo. Cuarto, los plebiscitos más exitosos son los que nunca se llevan a cabo: el Parlamento elabora las leyes bajo la amenaza constante de la democracia directa, lo que tiende a favorecer el consenso.

Pero, en última instancia, hay que entender la práctica de la democracia directa en el contexto del sistema político suizo. La proporcionalidad del sistema electoral hace que desde los años sesenta sean tres las fuerzas políticas que se reparten, casi por igual, la mayor parte de los escaños en el Consejo Nacional y en el Consejo Federal. La diferencia entre las ofertas políticas es mínima. Existe, por ello, una gran estabilidad en el sistema de partidos e incentivos fuertes hacia el gobierno de consenso. Es por ello que la existencia de mecanismos de consulta directa aparece como un contrapoder legislativo, que obliga al acuerdo o que permite forzar soluciones más audaces sin afectar los equilibrios políticos.

## **Comentarios finales**

Con esta breve revisión de los diversos mecanismos de la democracia directa en cinco países distintos podemos situar a dichos mecanismos dentro del marco más amplio de las instituciones existentes y del funcionamiento real de los sistemas políticos, para poder apreciar sus efectos. En ninguno de los casos que hemos revisado la utilización de tales mecanismos se plantea en oposición con los mecanismos de la democracia representativa. Se establece, más bien, una relación de complementariedad con las estructuras y procesos políticos existentes.

Así, hemos visto que en las dos democracias parlamentarias de tipo británico, Canadá y Gran Bretaña, el uso del plebiscito sirvió para poner en paréntesis el juego partidista normal o para buscar soluciones a cuestiones de índole regional. El procedimiento parece haber tenido efectos positivos para la toma de decisiones públicas en el caso de Gran Bretaña, mientras que en Canadá confirmó el *impasse* en el cual se encontraba, en esos momentos, la clase política para solucionar problemas de delicada resolución. En Estados Unidos, el uso de numerosos instrumentos de consulta directa está vinculado a la debilidad de las legislaturas y sistemas de partidos estatales. En Francia, la reintroducción de esos mecanismos, con el advenimiento de la "Quinta República" y su uso relativamente frecuente, parece estar ligado al destino

de una figura política y a su voluntad de superar los obstáculos que le ponía el sistema de partidos. Finalmente, en el caso suizo no se puede entender el uso frecuente del referéndum y de la iniciativa popular sin ponerlos en relación con el funcionamiento de un sistema de partidos que tiende a fomentar el consenso político. La revisión de estas experiencias nacionales deja una cosa clara: en sí, los instrumentos de consulta directa a la ciudadanía no constituyen una garantía de mayor democracia.



# Los límites de la democracia directa

Aunque, en última instancia, los efectos de los mecanismos de la democracia directa dependen del sistema político considerado, existe en la literatura especializada un amplio debate en torno a las ventajas y desventajas que representan. En el trasfondo del debate se perfila la oposición entre dos formas de democracia: la directa y la representativa. Para concluir, vale la pena resumir los argumentos teóricos y empíricos que han sido formulados al respecto.

La democracia representativa aparece como el producto de los procesos de emancipación popular que ocurrieron en Occidente a partir de la Ilustración. La tradición del liberalismo lockeano es la que más se apega a la idea de representación política. Más allá de consideraciones vinculadas al mantenimiento del poder de ciertos grupos sociales, su instrumentación corresponde a la gestión democrática de sociedades complejas que abarcan amplias extensiones geográficas.



Entre las ventajas del gobierno representativo cabe destacar:

- a) La protección otorgada a las minorías.
- b) La limitación a la demagogia y a los abusos del poder político.
- c) La estabilidad en las decisiones públicas.
- d) El cambio ordenado en las políticas y en el funcionamiento político.
- e) El equilibrio entre la participación y la gobernabilidad.

El problema de la representación surge del hecho de que representar alude a algo que está, a la vez, presente y ausente. El mismo acto de delegar la representación supone deshacerse de la capacidad de participar. A la vez, esto genera una situación conflictual para el representante, el cual puede encontrarse atrapado entre los imperativos de su mandato y su independencia de juicio.<sup>27</sup> Esta paradoja constituye la base de las críticas que hacen los promotores de la democracia directa a la representación política.

La democracia directa está asociada a las primeras formas de vida democrática. Los ciudadanos griegos, reunidos en asambleas deliberativas, tomaban públicamente las decisiones que afectaban el devenir de la comunidad.

---

<sup>27</sup> Thomas E. Cronin, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, op. cit., p. 26.

Esta imagen idílica de la democracia es la referencia constante y añorada de los ensayistas de la modernidad y es la que Rousseau tuvo presente cuando desarrolló su concepción de la democracia. Este concepto ha sido utilizado con frecuencia para criticar las limitaciones de la democracia representativa y hace a un lado las críticas que filósofos como Aristóteles y Platón dirigían en contra de la práctica de la democracia en Grecia.

Las ventajas de la democracia directa serían:

- a) Expresar de manera pura los intereses individuales.
- b) Permitir la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos.
- c) Incrementar la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión.
- d) Reducir los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.
- e) Incrementar la participación ciudadana.

Detrás de esta discusión está el problema de la legitimidad en la toma de decisiones públicas. Se parte del principio de que las decisiones gubernamentales deben ser lo más legítimas posible y que los mecanismos que permiten llegar a ellas tienen que ser aceptados como válidos.

Muchos argumentos han sido utilizados para apoyar el uso de los mecanismos de consulta directa. Los principales son los siguientes:

- a) Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes a *impasses* legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.
- b) Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tener en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.
- c) Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficacia del ciudadano. Contribuyen a la educación y a la socialización políticas, y son medios de expresión de la voluntad popular.

- d) En el discurso populista aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.
- e) Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.
- f) Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.
- g) Finalmente, en un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos, los referéndums y otros instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas.

Los argumentos en contra son los que señalan con énfasis los efectos del debilitamiento de las instituciones democráticas a causa de los procedimientos de democracia directa:

- a) Los instrumentos de la democracia directa debilitan el gobierno representativo y conducen a una visión

de la democracia sin responsabilidad gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.

- b) El carácter dicotómico de la decisión plebiscitaria alienta la polarización de las opciones políticas y lleva a la adopción de decisiones forzadas. En este sentido, la asamblea representativa tiene una ventaja sobre el plebiscito: sus miembros se encuentran regularmente, entablan diálogo, buscan soluciones concertadas y tienen tiempo para tomar decisiones.
- c) Contrariamente a lo que afirman los defensores de la democracia directa, sus mecanismos pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos, que encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales.
- d) El principio de mayoría en que se apoyan estos instrumentos pone en peligro los derechos de las minorías.
- e) La interpretación de los resultados plantea problemas. No hay manera de medir realmente la intensidad del apoyo a las decisiones, y la definición de las mayorías aceptables varía en función de los contextos políticos. En caso de que las consultas sean nacionales, la heterogeneidad del electorado plantea problemas de

interpretación de los resultados: en muchos casos, las minorías afectadas por la decisión votan de manera totalmente opuesta a la mayoría.

- f) Finalmente, muchos argumentan que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

De todos estos argumentos, en favor y en contra de la democracia directa, hay algunos que no resisten una confrontación con la realidad. Otros pueden ser utilizados tanto en favor como en sentido adverso. Así, el argumento en contra de la monopolización de los mecanismos de toma de decisiones en favor de los grandes grupos de intereses ha servido para que esos mismos grupos pudieran encontrar vías más controlables de acceso a la decisión pública, sobre todo cuando no existen límites a los gastos de campaña en procesos de consulta directa.

El incremento de la participación ciudadana en la democracia directa no está garantizado: por lo general, en los estados de Estados Unidos, donde se recurre frecuentemente a la consulta directa, la participación es ligeramente inferior a la que se registra en las elecciones que, de por sí, no es muy elevada. Por otro lado, se sabe que los ciudadanos suizos se quejan de estar sometidos a consultas con demasiada frecuencia.

El argumento según el cual la democracia directa debilita a las instituciones representativas puede ser utilizado tanto en favor como en contra de los mecanismos de consulta directa. En efecto, la mera posibilidad de recurrir a tales procedimientos puede constituir un incentivo para mejorar los procesos legislativos de la democracia representativa.

Como ya se ha mencionado, en esta discusión resulta fundamental tomar en consideración las particularidades de los sistemas políticos, así como las situaciones concretas en las cuales se aplican los métodos de consulta directa. Resulta estéril oponer de manera irreconciliable la democracia representativa con la democracia directa. Más bien, hay que ver cómo el uso de ciertos mecanismos de consulta puede fortalecer la institucionalidad democrática en su conjunto.

En este caso, el mejor argumento en favor del uso de mecanismos de democracia directa quizá sea el que los define como instrumentos políticos relativamente neutros, que permiten rebasar situaciones de *impasse* político, más allá de las opciones partidistas existentes. Pero este planteamiento conlleva, en sí, una dimensión de excepcionalidad en el uso del recurso. Aquí cabe la observación de Maurice Duverger, según la cual los procedimientos de la democracia directa (o semidirecta) tienen que ser evaluados en el marco global de las instituciones de la

democracia representativa. En el mejor de los casos constituyen correctivos a deficiencias de funcionamiento de las instituciones de representación pero, en sí, no son garantía de una mayor calidad de la democracia.





# Bibliografía

Aubert, Jean-François, "Switzerland", en David Butler y Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

Boyer, Patrick, *Direct Democracy in Canada*, Toronto y Oxford, Dundurn Press, 1992.

Butler, David, "United Kingdom", en David Butler y Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

\_\_\_\_\_ y Ranney Austin (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

Cronin, Thomas E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1989.

Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1992.

Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1955.

Farley, Lawrence T., *Plebiscite and Sovereignty*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1986.

Gobierno de Canadá, *Comission Royale Sur la Reforme Electorale et le Financement des Partis. Pour une démocratie electorale renouvelée*, vol. 2, Ottawa, 1991.

Held, David, *Models of Democracy*, Stanford, California, Stanford University Press, 1987.

Lee, Eugene C., "California", en David Butler y Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

MacDonald, David, "Referendum and Federal General Elections in Canada", en Michael Cassidy (ed.), *Democratic*

*Rights and Electoral Reform in Canada*, Toronto y Oxford, Dundurn Press, 1991.

Parini, Philippe, *Les institutions politiques*, París, Armand Colin, 1984.

Pitkin, Hanna, *The Concept of Representation*, Berkeley, California, University of California Press, 1967.

Ranney, Austin, "United States", en David Butler y Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, 2 vols., México, Alianza Editorial, 1988.

Wright, Vincent, "France", en David Butler y Austin Ranney (eds.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.



# Sobre el autor

**Jean François Prud'homme** es licenciado y maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de Montreal, y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de York, ambas instituciones en Canadá. Realizó estudios especializados en relaciones internacionales en el Instituto de Estudios Políticos de París. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Fue condecorado con la insignia de Caballero en la Orden de las Palmas Académicas en 2015 por la Embajada de Francia en México en reconocimiento a su labor docente en diversas instituciones y por haber concebido uno de los programas de cooperación internacional más desarrollados en El Colegio de México al promover la movilidad académica y la investigación.

Actualmente es director del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, en donde ha sido profesor-investigador y coordinador general académico.

Las líneas de investigación de su especialidad son los partidos políticos de oposición y la articulación de intereses en México; política comparada: partidos e instituciones políticas en México y en América Latina; y teoría política: ciudadanía y representación política.

Ha publicado diversos libros y artículos en revistas especializadas. Coeditó con Manuel Ordorica la colección de 16 volúmenes *Los grandes problemas de México* (2010). Entre sus recientes publicaciones se encuentra el libro *Coyunturas y cambio político* (2015). Ha sido profesor invitado en varias universidades mexicanas y extranjeras.







# 15

## **Consulta popular y democracia directa**

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.





**Consulta las bases  
de datos del INE**



## CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jaqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2015
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019







# 15

 CUADERNOS DE  
DIVULGACIÓN DE LA  
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo  
de publicaciones del INE