

Debate en torno a la democracia semidirecta

Armando Rendón Corona*

. En este trabajo se analizan los vaivenes de la democracia partiápativa y se examinan las posibles soluciones a las dificultades que enfrenta su institucionalización. De acuerdo con el autor, no se trata de valorar sus virtudes o defectos intrínsecos sino su fundón en el sistema político. Ante los posibles usos autoritarios del referéndum y el plebiscito, la consulta al pueblo no es en sí misma un recurso democrático ni un pasaporte a la democracia. Son, sin embargo, formas de participación compatibles con la democracia representativa.

El pasado autoritario

El referéndum y plebiscito tienen una larga y variable historia, de la que una parte ha estado al servicio del poder, lo que justificadamente hace dudar de su papel constructor de relaciones democráticas entre la sociedad y el Estado. El escaso aprecio de que gozan entre los partidarios de la democracia representativa proviene de su abuso por parte de regímenes autoritarios y totalitarios en los siglos XIX y XX, cuya práctica ha significado no una

* Profesor-investigador de la UAM-Iztapalapa. Departamento de Sociología, Ciencia Política.

desviación sino una suplantación de su significado teórico, como expresión libre de la voluntad popular.

La experiencia bonapartista impregnó de un contenido peyorativo al plebiscito, porque significaba el reforzamiento de la autoridad personal del gobernante. El plebiscito en la práctica francesa es la consulta al pueblo, explícita o implícitamente, no sobre una decisión sino sobre un hombre, el jefe del gobierno, buscando asentar o mantener un poder personal con el apoyo del pueblo. De ahí la afirmación, no generalizaba, que hace P. Leroy: "El sentido del plebiscito es confirmar ulteriormente los actos del gobierno por una aclamación solemne."¹

Otra fuente de descrédito fue su uso por los sistemas de partido único, que corresponden a diversos regímenes autoritarios, dictaduras militares o burocráticas, así como a regímenes totalitarios fascistas y comunistas que recurrieron a los procedimientos del referéndum y el plebiscito para legitimarse. En tales regímenes, "el desvío del poder electoral encuentra su forma más brutal en las prácticas que le quitan toda o parte de su significación"; es una degradación de los procedimientos de democracia semidirecta. La consulta entonces tiene un valor distinto, que se distingue, afirma Emeri, no en el nivel constitucional o legislativo del acto, sino del carácter totalitario o liberal del gobierno que recurre.²

La desconfianza en el valor de la democracia semidirecta también proviene de posiciones conservadoras o elitistas, que ponen en duda la capacidad de los electores para decidir racionalmente. Por su parte, los partidarios de la democracia representativa expresan su celo magnificando el hecho de no ver un interés generalizado de los ciudadanos para tomar parte en responsabilidades que competen precisamente a los representantes elegidos; asimismo, son escépticos de que este método sea mejor que la ya probada concertación parlamentaria, además de advertir que la manipulación de los procedimientos puede producir resultados opuestos al verdadero sentir mayoritario de los ciudadanos.

¹ Paul Leroy. *Les régimes politiques du monde contemporain*: Presses Universitaires de Grenoble, vol. 1, 1992, p. 67.

² Claude Emeri. "Elections et referendums", en: Madeleine Grawits y Jean Leca. *Traite de Science Poititique*, París, vol. 2, pp. 334-335. *Les régimes politique contemporains*: Presses Universitaires de France, París, 1985, cap. V, sección I.

No es el propósito de estas líneas discutir las limitaciones de la democracia representativa ni las motivaciones del pensamiento conservador, sino el de examinar las posibles soluciones a las dificultades objetivas a que se enfrenta la institucionalización de las formas de democracia semidirecta. Es necesario entonces valorar tales procedimientos no por una supuesta virtud intrínseca, sino por su función en el sistema político en tanto instrumentos en la lucha por el poder. La consulta al pueblo, en sí misma un recurso democrático, no es obligatoriamente un pasaporte a la democracia.

Para ser considerados como instrumentos de participación ciudadana, el plebiscito y el referéndum tienen que prever mecanismos que eviten incurrir en las experiencias autoritarias que los desacreditaron frente a los valores democráticos. En esencia se debe cuidar que no sea un instrumento únicamente a disposición del poder ejecutivo, que su ejecución no esté en manos del gobierno. Una democracia avanzada, requiere del equilibrio mediante la intervención parlamentaria, ya sea un derecho de la mayoría o de la minoría; pero una democracia partidipativa requiere que la sociedad misma pueda convocar a la consulta popular, usando para ello el derecho de iniciativa legislativa popular.

Los temas del debate

En sus diversos aspectos, la democracia semidirecta ha recibido objeciones de consideración desde distintas posiciones, por conservadores y demócratas partidarios del sistema de democracia representativa, pero también por los seguidores de la democracia directa. A continuación exponemos algunos de los problemas en debate.

1) Sistema de mayoría. La misma objeción que se ha hecho a los sistemas electorales de mayoría, la hace G. Sartori a la democracia de referéndum, que establece un sistema de decisión en el que la mayoría lo gana todo y la minoría pierde todo. Es una decisión que no puede ser moderada por compensaciones o concesiones. La disyuntiva maximiza el conflicto; representa la forma mecánica de la "tiranía de la mayoría", y sus partidarios no perciben cómo limitar el gobierno de la mayoría.³

³ Giovanni Sartori. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*: Alianza Universidad, vol. I, México, 1997, pp. 156-157.

Es la misma insuficiencia de representatividad que se señala al sistema electoral de mayoría, aunque también el mismo efecto se produce en la práctica parlamentaria que suele imponer las decisiones de la mayoría a las minorías. Ha sido por compensación a este fenómeno que en las democracias de tipo occidental, desde hace un siglo, se propicia la incorporación de las minorías mediante el sistema de representación proporcional. Siempre que se trate de adoptar una decisión, es necesario tomar un criterio de cantidad para que una decisión sea válida, toda vez que la unanimidad es improbable; entonces, el criterio de validez es una cierta mayoría, ya sea del cuerpo electoral o del parlamento, el cual debe ser acatado por la minoría.

Tanto la elección de candidatos como la consulta recurren a la elección popular directa, la diferencia consiste en que en la consulta hay un mandato imperativo no sujeto a transacción, mientras que cuando se elige a los representantes parlamentarios se vota por un programa general sobre el cual los representantes de los partidos políticos negocian. Una decisión plebiscitaria no puede ser contradictoria, tiene que ser unívoca (sí o no al aborto, a la pena de muerte, a la enseñanza bilingüe, a la dictadura, etc.). En descargo de esta rigidez, existen mecanismos que hacen cambiantes las decisiones: los ciudadanos pueden ser consultados repetidamente sobre la misma cuestión, además se sabe que los electores tienden más a cambiar de opinión en las consultas que en elecciones de candidatos, por lo que la minoría puede volverse mayoría. En todo caso, la minoría es imprescindible en la formación de la opinión pública y permanece críticamente vigilante.

Es dudoso que este mecanismo de decisión mayoritaria pueda convertirse en un "sistema de gobierno", porque no es permanente ni generalizado a toda la acción legislativa o gubernativa; el mismo Sartori reconoce que no existe ningún régimen de democracia plebiscitaria, aunque ya existe la posibilidad gracias a las nuevas tecnologías, por lo que el riesgo de tiranía de la mayoría es meramente hipotético.

Siendo poco frecuente el recurso de la consulta, no determina todas las funciones de los poderes ejecutivo y legislativo; tampoco la mayoría se expresa siempre con la misma concepción en todas las cuestiones, porque cambian los alineamientos de acuerdo con los asuntos específicos. En consecuencia, no puede erigirse en una dictadura de la mayoría ni constituirse en un sistema de gobierno.

2) Baja participación. Se objeta que en las consultas a los ciudadanos la tasa de participación es baja y no aumenta la participación del electorado, por lo que la decisión es tomada por menos electores que los que eligieron al parlamento, lo que pone

en duda la legitimidad de sus decisiones. En cambio la participación de los ciudadanos es más alta en las elecciones de candidatos, lo que confiere mayor legitimidad a las decisiones de los representantes. En el más representativo de los casos, Suiza, la tasa de participación no excede de 49 por ciento de los electores inscritos, y cae hasta el 30 por ciento. La decisión es tomada por una clara minoría, y no se ve cómo sería más legítima si hubiera sido adoptada por una asamblea parlamentaria.⁴ En otras democracias avanzadas, dos terceras partes de los referendos alcanzan una participación entre 60 a 40 por ciento del electorado.

Menos aún tienen legitimidad los referendos controlados, en los que una muy elevada tasa de participación es producto de la coerción y la compulsión, como puede verse, por ejemplo, en los regímenes autoritarios de partido único en África, donde sólo 9 de 92 referendos han tenido menos de 90 por ciento del voto afirmativo; un comportamiento similar se ha visto en los regímenes comunistas y fascistas.

El señalamiento anterior tiene que tomarse con cautela. Ciertamente hay diferencias en la participación, como se muestra en el cuadro que sigue, siendo más alta siempre (excepto en Bélgica) en las elecciones de candidatos que en los referendos. Pero en esta tendencia general hay matices. La diferencia entre ambas elecciones es muy reducida, 3 a 5 por ciento en Australia, Francia y Noruega. En otro grupo de países la diferencia va de 12 a 18 puntos: Dinamarca, Irlanda, Italia, Suecia, Suiza y Reino Unido. Son solamente dos países donde la diferencia es muy grande, Austria y Nueva Zelanda. En ninguno, ni siquiera en Suiza como lo afirma Emeri, la participación es menor a 45 por ciento; a la inversa, los niveles más altos, 90 y 92 por ciento se registran en Australia y Bélgica, siendo sistemas democráticos fuera de sospecha de compulsión, como en los sistemas totalitarios y en los autoritarios de África.

Parece pues exagerado sostener que carecen de legitimidad suficiente, puesto que el promedio de participación en referendos es mayor a 58 por ciento. La relativa baja participación y la participación controlada son problemas que tienen salida en la democracia semidirecta si la intención es democratizar el sistema político. Algunas de ellas se enuncian a continuación.

Pese a una relativamente baja tasa de participación en los referendos, por comparación con las elecciones de candidatos, la intervención de una proporción

⁴ Claude Emeri, *op. cit.*, p. 337.

considerable de la población más activa, maximiza el grado de legitimidad de una decisión porque los electores asumen que sus decisiones son más legítimas que las que pueda tomar un representante gubernamental o una mayoría parlamentaria. Una cuestión aparte es si son igualmente capaces de tomar decisiones racionales. Por añadidura, se aduce que el legislador no recibió un mandato sobre un asunto particular y no tiene manera de saber con precisión la voluntad popular, mientras que en una consulta los electores expresan una voluntad específica indudable.

**Participación promedio en las elecciones de candidato
y los referendos europeos, 1945-1993**

País	Elecciones de candidato	Referendos	Diferencia
Australia	95	90	-5
Austria	93	64	-29
Bélgica	92	9	20
Dinamarca	86	74	-12
Francia	77	72	-5
Irlanda	73	58	-15
Italia	90	74	-16
Nueva Zelanda	90	60	-30
Noruega	81	78	-3
Suecia	85	67	-18
Suiza	61	45	-16
Reino Unido	77	65	-12

Fuente: PRD, "Referéndum", varios autores, p. 24.

Se puede encontrar un medio de corrección a la falta de legitimidad de una decisión por causa de una muy baja participación mediante mecanismos como los siguientes: *a)* elevando el umbral que debe franquear el total de votos emitidos calculado sobre los electores inscritos o con derecho, *b)* una mayoría absoluta o mayor de los sufragios favorables.⁵ Estos límites mínimos no evitan el problema de una

⁵ *Ibidem*, p. 338.

menor participación que en votaciones de candidatos, c) complementariamente eso se puede contrarrestar aprovechando la mejor oportunidad; por ejemplo, el nivel de participación en estas consultas es significativamente alto en Estados Unidos, cuando se realizan simultáneamente a las elecciones de representantes.

3) Interés reducido. Se resta importancia a la consulta popular por el poco interés que despierta entre los electores y, consecuentemente, se minimiza la necesidad de institucionalizarla. Teóricamente la democracia garantiza el derecho de decidir su destino a toda la sociedad, que puede expresar su consentimiento o disenso a las opciones que se le presenten mediante el sufragio, pero en la realidad una parte variable de ella no ejerce ese derecho.

En efecto, el grado de interés que muestren los electores depende de varias circunstancias que hacen variar los comportamientos; en primer lugar requiere distinguir de qué forma semidirecta se trata, del ámbito territorial (nacional o local) de quién convoca, de la importancia y urgencia del asunto, de la opinión predominante sobre el valor de la participación ciudadana. El problema no reside en que no participe la totalidad o casi de los ciudadanos, porque eso es una utopía; la cuestión es cómo el ciudadano se interesa y participa en asuntos de interés público, en una proporción suficiente para que el Estado asuma esas decisiones.

El escepticismo sobre la conveniencia de adoptar las formas semidirectas de democracia se origina en que el electorado participa de manera desigual según las formas. Se sabe que el referéndum convocado por los representantes populares goza de mayor tradición que la iniciativa legislativa popular. En las pocas democracias donde es válido que los electores elaboren iniciativas de ley sin intervención de los representantes populares, éstas rara vez han gozado del apoyo mayoritario. Eso indica la experiencia práctica, que en una muestra que abarca varios países, revela que el referéndum ha tenido éxito en 60 por ciento de los casos, mientras que las iniciativas legislativas populares lo alcanzaron en 14 por ciento.⁶

No se trata de la objeción característica del elitismo sobre la incapacidad de la masa para decidir racionalmente, sino de una falta de confianza del electorado en votar las iniciativas de ley promovidas por los propios ciudadanos, lo que se manifiesta en

⁶ Ricardo Álvarez, *et al.* "Referéndum", documento del Partido de la Revolución Democrática, s. E, p. 28.

un retraimiento deliberado. Este comportamiento requiere de explicaciones concretas, una de ellas es la que ofrece T. Cronin, cuando sostiene que en Estados Unidos estudios recientes han probado que la gente no cree que el público sea más sabio que los representantes para tomar decisiones. Existe la opinión de que el público carece de elementos y capacidad para evaluar un problema complejo y expresar una posición.⁷

Es un hecho que el referéndum y el plebiscito tienen mayor tradición y están aceptados en un mayor número de países, mientras que la iniciativa legislativa popular es menos practicada. Lo único que esto indica es que la iniciativa legislativa popular es más difícil de llevar a cabo en aquellos casos en que grupos de ciudadanos promueven que dicha iniciativa se apruebe por medio de una consulta. Además, dicha objeción no afecta en nada a las iniciativas populares que deben ceñirse al procedimiento parlamentario tal como las demás iniciativas.

Se puede constatar que la participación ciudadana varía según quién convoque, de manera que el electorado acude con mayor certidumbre a una consulta oficial que a una convocada por los propios ciudadanos. Siendo así, es doblemente confiable cuando la consulta la realiza el parlamento debido a su carácter representativo.

Esta conclusión no tiene ningún significado en los sistemas donde no existe legalmente la consulta (como en México), de manera que cuando la realizan los ciudadanos no compromete a los poderes públicos, aunque tiene un alto significado en cuanto a la presión social para que se atienda la opinión de los ciudadanos y para abrir desde abajo nuevos cauces a la democracia.

El comportamiento es variable según la relevancia que tenga para la sociedad el motivo de la consulta, ya sea que se trate de cuestiones morales, territoriales, o sobre políticas públicas. Un menor interés del público en un asunto puede reflejarse en una baja participación, de modo que se impone la mayoría silenciosa o apática. Pero esto no resta importancia a la parte que sí participa, puesto que contribuye a esclarecer lo que la sociedad quiere, a dar certidumbre a las decisiones y no abandonarlas al cálculo subjetivo de los parlamentarios.

Una vía autoritaria, por no ser un método democrático, para evadir la consulta ciudadana, sería usar las encuestas de opinión, de cuyos resultados derivaría un pro-

⁷ Thomas E. Cronin. *Direct Democracy: The Politics of initiative, Referendum and recall*: Harvard University Press.

blema hipotético: cómo se resolvería una baja votación en un tema, con una votación mayoritariamente negativa, mientras que las encuestas, objetivamente, indicaran en su mayoría una preferencia afirmativa.

Ciertamente la información y la deliberación son determinantes para el decidir racional del conjunto del electorado, pero esto varía según la complejidad del tema. Aun en los casos más complejos va dejando de ser un impedimento, en la medida en que la sociedad moderna como nunca antes y de manera progresiva tiene a su disposición las nuevas tecnologías de comunicación, que proporcionan los elementos de juicio y facilitan la toma de decisiones.

Al contrario de lo que ocurre en las elecciones de candidatos, el poco interés que despiertan las formas de democracia semidirecta, especialmente la iniciativa popular, tiene por consecuencia la baja tasa de participación. Pero de esto no se puede inferir, como lo haría el pensamiento conservador, que el pueblo renuncia a ejercer su soberanía por esa vía, por lo que no habría una necesidad imperiosa de institucionalizar esas figuras. Se comprende que habría menos necesidad de recurrir a la consulta popular cuando es efectivo el monopolio de la política por los partidos, es decir, cuando asumen su papel de intermediarios pero, además, en el supuesto de un funcionamiento eficiente del parlamento genuinamente receptivo al sentir popular, mientras que, por otro lado exista un bajo desarrollo de la acción civil o de los "nuevos movimientos sociales".

4) No sirve al cambio democrático. Los mecanismos de democracia participativa no necesariamente son un instrumento para el cambio democrático, y, por el contrario, pueden facilitar que prevalezcan las posiciones conservadoras, de los estratos altos de la sociedad o de grupos de interés.

En abono a esta objeción, Dror sostiene que la experiencia de los referendos sobre temas complejos es confusa: "Cuando los referendums se refieren a transformaciones globales —como la adhesión a la Comunidad Europea— mi conclusión es que los votantes tienden a ser demasiado conservadores y rechazan las necesarias innovaciones, pero las opiniones sobre la cuestión varían."⁸ Esta inclinación puede asociarse a que los electores que más participan son los que gozan de mayores ventajas. Por ejemplo, la experiencia californiana muestra que sólo uno de cada cuatro electores vota en elecciones especiales, y que son de mayor nivel cultural, cuentan con

⁸ Yehezkel Dror. *La capacidad de gobernar*. Informe del Club de Roma: FCE, México, 1996, p. 213.

mayor información y tienen más conocimientos políticos que el del electorado en elecciones generales.⁹

Primeramente hay que situar el comportamiento con referencia al cambio, si es conservador, moderado o radical. El problema es cómo se valora el cambio, cómo se define lo conservador; el electorado puede ser conservador en un asunto pero innovador en otro. El electorado no es conservador por el hecho de que los más participativos tengan mejores condiciones, porque el comportamiento en elecciones de candidatos muestra que las diferencias de participación entre distintas clases sociales es de grado.

Se reconoce que en la Unión Europea hay una mayor inclinación al voto moderado y conservador, más opuesto al cambio en ciertos temas como el aborto y los derechos de los trabajadores migratorios; en cambio, salvo excepciones, cuando ha habido referéndum sobre la adhesión a la Unión Europea y la moneda única, en la mayoría de los casos se ha votado a favor, dependiendo de cada actor social, en un contexto nacional dado, de la valoración de lo conservador o progresista. En el mismo sentido ocurre que en Estados Unidos llega a haber tantos triunfos de posiciones conservadoras como de posiciones liberales.

En realidad no se puede afirmar que sólo en las consultas predominan los electores con más ventajas. En la tradición de los estudios sociológicos sobre la participación política en elecciones de candidatos, se demuestra que alrededor de dos tercios de los ciudadanos asumen una actitud de espectadores, en tanto que una alta participación en política se produce más en los estratos sociales más elevados; los que no votan pertenecen principalmente al estrato más bajo de los trabajadores (aunque los abstencionistas se encuentran en todos los estratos), mientras que los que sí votan tienen un comportamiento similar en los demás estratos sociales. Es decir, la tasa de participación más alta en la clase superior se compensa con su reducida proporción en el conjunto social, mientras que los estratos medios son más numerosos y también registran una alta participación y cuentan con sus minorías activas. Además, no siempre se puede asegurar que los estratos con mayor escolaridad, mejores empleos y mejor organizados sean conservadores; lo conservador es tan relativo como lo innovador, pongamos por caso la política nuclear o los problemas del medio ambiente, que se disocian de los alineamientos ideológicos de los partidos

⁹ Ricardo Alvarez, *op. di.*, p. 27.

políticos.¹⁰ Es posible que muchos consideren a la energía nuclear como parte del progreso, pero es dudoso que estuvieran dispuestos a aceptar que se instale un basurero nuclear en su comunidad.

No tiene nada de especial que los ciudadanos que participan pertenezcan a la parte más activa de la sociedad, porque está ampliamente demostrado que en términos de participación política (electoral) y de participación social, la mayor parte de la sociedad tiende a no intervenir o lo hace con poca intensidad. La no participación tampoco es un concepto homogéneo, tiene diversas causas y circunstancias concretas, algunas de las cuales son superables en la perspectiva de alentar la participación. Finalmente, el que una parte de la sociedad no participe es un fenómeno equilibrador ante una intensa participación polarizante.

Una sociedad sumida en el caos puede reclamar el orden, lo cual no es necesariamente conservador, pero una sociedad tiranizada bien puede aprovechar un plebiscito para deshacerse de un dictador, como sucedió con Pinochet en Chile.

5) Es manipulable. Se objeta el carácter mecánico del referéndum que no permite el debate democrático y que los términos de la consulta puedan ser manipulados. El electorado sólo puede votar a favor o en contra de propuestas redactadas por representantes populares o por el gobierno; se prohíbe al elector optar por otra solución distinta a la planteada en la boleta. Quien redacta la propuesta, con una intención política, puede inducir la respuesta, hacerla ambigua o proponer varias cuestiones en una sola respuesta. Los efectos pueden ser contrarios al objetivo de democratización de las decisiones, sea que el convocante reinterprete en su provecho el significado del mandato, o también reducir la votación válida mediante el aumento de votos equivocados por no comprender el sentido de las preguntas. La confusión y la incertidumbre pueden explicar que 70 por ciento del electorado cambie de opinión durante una campaña, comparado con el 26 por ciento en elecciones de candidatos.¹¹

El carácter mecánico del procedimiento de consulta por falta de deliberación entre ciudadanos y por deficiencias en el debate público y en el suministro de infor-

¹⁰ Lester W. Milbrath. *Political participation*: Rand McNally College, Chicago, 1965, cap. V; José Manuel Sabucedo. "Participación política", en: Julio Seoane y Ángel Rodríguez (comp.). *Psicología política*: Pirámide, Madrid, 1988; Jacques Lagroye. *Sociología política*. FCE-Argentina; David James Barber. *El ciudadano político*: Editores Asociados, México, 1973.

¹¹ Claude Emeri, *op. cit.*, p. 339.

mación adecuada, son problemas que encuentran solución en el marco de una sociedad democrática, que estimula la información objetiva, la deliberación personal, el debate y la movilización de la opinión pública. Los equilibrios entre la opinión pública y los partidos en el parlamento, son los medios adecuados para contrarrestar los riesgos de la manipulación de las propuestas. Desde un punto de vista técnico, el problema es encontrar la mejor manera de plantear la cuestión para que el electorado pueda entenderla.

6) Debilita el sistema de partidos. Se objeta a la democracia semidirecta que debilita el papel de los partidos políticos porque divide a los electores por razones distintas a las que dividen a los partidos (por ejemplo, concernientes a la especie humana más que a las clases sociales), a causa de lo cual los partidos en el parlamento tienen temporalmente dificultades para mantener la disciplina de los diputados en la línea del partido. Debilita a los partidos y al gobierno porque las decisiones se toman fuera del parlamento y de los mecanismos de negociación. Aunque también se le ve el riesgo de que sea usado para que los representantes gubernamentales evadan la responsabilidad de una decisión y sus consecuencias, y las trasladen a los votantes. Finalmente, pueden afectar la imagen de eficacia del parlamento las campañas en favor de la iniciativa popular de ley, surgida al margen de los partidos.

Una explicable reticencia a recurrir a la consulta popular proviene más bien de los beneficiarios de la democracia representativa. En ese sentido es comprensible la afirmación de Emeri de que en la Francia de De Gaulle, el llamado al pueblo (la República de ciudadanos), se ha considerado como la vía al decaimiento de la República de partidos, por lo que es proclive al conflicto con "una clase política hostil al modo de legitimación que tiende a escamotear las formas de diálogo democrático a las cuales está acostumbrada".¹²

Es más probable que lo que se lamenta sea la pérdida del monopolio de la política por los partidos, la partidocracia, más que el debilitamiento de los partidos. Puesto que las formas semidirectas de democracia no son un sistema de gobierno alternativo a la democracia representativa, no puede haber una pérdida de la función de los partidos. Siendo un subsistema complementario, representa un reforzamiento de la legitimidad y gobernabilidad del sistema político.

¹² *ídem.*

La consulta popular y la iniciativa popular de ley ofrecen la posibilidad de dirimir cuestiones en las que los partidos no se quieren comprometer. Pueden ayudar a resolver ciertas crisis y ciertos aspectos que las representaciones no pueden manejar. Poco importa que circunstancialmente se pierda el monolitismo del partido y se formen bloques plurales, si democráticamente se resuelve un dilema. Los propios partidos frecuentemente desdibujan sus programas para adoptar una actitud pragmática, adecuada a los segmentos centristas del electorado; los grandes partidos o coaliciones tienden a parecerse en sus programas y en su cumplimiento, y a relegar las diferencias ideológicas; en su interior, los grandes partidos pluriclasistas y pluriculturales, igualmente se orientan más por el programa práctico que por las ideologías.

De ahí que sea exagerado atribuir al referéndum un peligro para la integridad de los partidos. Quizás el efecto tendencial sea al reforzamiento de los partidos, obligados a prestar más atención a las inquietudes sociales, a actualizar sus programas y a readaptar el papel del poder legislativo.

El que se tomen decisiones fuera del parlamento o del gobierno, es un factor de equilibrio en el sistema, sin que se alteren esos poderes. Si las consecuencias de esas decisiones no estaban en los proyectos del partido o coalición gobernante, la intervención popular puede corregirlo, y no hay razón para negar el legado liberal de que el pueblo determina el gobierno y no a la inversa. Más que evadir su responsabilidad, el gobierno que deja la solución al electorado busca darle una mayor legitimidad a una política, que no podría lograr una decisión arbitraria en un asunto controvertido.

La pretensión de contraponer la democracia representativa a la semidirecta corresponde a una etapa de apogeo de la democracia representativa, que se consolidó a expensas de la autonomía de la sociedad civil, lo que es causa de la impugnación de ese sistema de monopolio de la política. Pero en el último tercio del siglo XX, en la medida en que se expande la participación ciudadana, las figuras de la democracia semidirecta cobran una nueva dimensión. Al lado de las instituciones existentes se desarrollan las nuevas instituciones que abren nuevas posibilidades a la democracia política y social.

7) Mecanismo autoritario. El referéndum goza de aceptación entre los gobiernos conservadores y dictatoriales porque el procedimiento es fácilmente manipulable por el gobierno a través de la propaganda, la coerción, etcétera, con el fin.de reforzar el poder del gobernante, como ha ocurrido en Francia y en los regímenes de un solo partido.

Precisamente porque representan un riesgo en favor del régimen autoritario, las democracias de tipo occidental han reformado esta figura en varios sentidos. En primer lugar evitando el riesgo de que el procedimiento pueda ser manipulado si el control queda en manos exclusivamente del gobierno; esto se ha corregido creando un equilibrio con el poder legislativo, al dotarlo de la facultad de convocar y también, aunque sea poco frecuente, a los ciudadanos, que mediante la iniciativa legislativa popular proponen un texto a la consulta.

Sin el monopolio del recurso, la mera posibilidad de que un asunto público sea resuelto *ad referendum*, es un arma disuasiva contra los excesos de los poderes estatales. Su ejercicio limita el poder y las acciones de los representantes electos, recordándoles que el poder político reside originalmente en el pueblo.

Por sí misma la democracia semidirecta no es pro o antigubernamental, resuelve problemas políticos en una sociedad democrática, bien puede estabilizar el gobierno, limitar sus excesos o remontar su indefinición. Tratándose de una elección libre, puede tener el efecto contrario a las tentaciones cesarianas, puede causar la caída del gobierno que lo propuso, como le ocurrió a Charles de Gaulle en 1969 y a Pomchet en 1988.

Las premisas para que la sociedad pueda expresar su voluntad, son la libertad de sufragio, que se concreta en un sistema electoral imparcial, y la deliberación pública, apoyada en la información objetiva, debidamente transmitida por los medios de comunicación. Por ambas vertientes la democracia semidirecta promueve una conciencia política en la sociedad, comprometiéndola en la solución de los problemas comunes, reduciendo así la conflictividad en la relación entre la sociedad y el Estado.

La democracia participativa emergente

En medio de la llamada crisis de la democracia representativa que se ha vivido en las últimas décadas va apareciendo, más en el terreno de la práctica que de la teoría, un tipo nuevo de democracia participativa, que se conforma con una serie de prácticas e instituciones de participación social y participación política. Este fenómeno está relacionado con un proceso de democratización que, según la periodización formulada por R. Dahl, atraviesa por una tercera fase iniciada desde los años veinte,

interrumpida por la segunda Guerra Mundial y retomada con nuevos bríos desde fines de los años sesenta, bajo la demanda de democratización de las instituciones sociales.¹³

Esta participación política es la continuidad de la participación social, es la expresión renovada del asociacionismo civil que proviene del siglo XIX, que reivindica la autonomía del espacio de lo social frente al Estado. La participación política es un concepto que va más allá de la participación electoral, pero esta modalidad ha acaparado la atención debido precisamente al proceso de conquista y desarrollo de la democracia representativa. El significado común a las diversas modalidades de la participación política consiste en una intervención creciente de la sociedad en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, grandes y pequeños, así como participación en el control del funcionamiento del Estado, en la planeación de las políticas públicas, en la gestión y en la elaboración de las leyes.

Actualmente, en numerosas sociedades sean del capitalismo avanzado o de los Estados periféricos, entre ellos los latinoamericanos, el movimiento social ha venido impulsando la ampliación de la democracia participativa, cuyas figuras principales, el referéndum y el plebiscito, han sido integradas a las constituciones.

Según la conclusión de P. Leroy, referida sólo a los Estados de "cultura política desarrollada", el plebiscito es un elemento esencial de democracia que puede ser utilizado cuando el juego justifica la intervención popular.¹⁴ De esta nueva cultura política es representativa la situación que describe D. Nohlen en la actual Alemania unificada:

En el debate de la teoría democrática en Alemania se reivindica, últimamente, ante todo una ampliación del derecho de participación, buscándose formas más directas de participación democrática (entre otros véase Strubel, 1987). También se propugna una apertura plebiscitaria del sistema político frente al cambio fundamental de los valores y a la aparición de nuevos *issues* en la política (paz, centrales nucleares, medio ambiente), temas en los cuales hay que tomar decisiones políticas fundamentales irreversibles.¹⁵

¹³ **Robert A. Dahl.** *La poliarquía. Participación y oposición*: REL, México, 1993, p. 20.

¹⁴ Paul Leroy, *op. cit.*, p. 74.

¹⁵ Dieter Nohlen. *Sistemas electorales y partidos políticos*: UNAM/ FCE, México, 1994, pp. 371-372.

En países periféricos con regímenes autoritarios, existen razones adicionales que impulsan la búsqueda de nuevas soluciones duraderas a problemas tradicionales, como el remplazo de un sistema de órdenes por otro de consenso, la sustitución del monopolio del poder por otro modelo que lo redistribuya, el cambio del poder arbitrario por otro sistema en el que la responsabilidad sea compartida entre el Estado y la sociedad, con todas sus consecuencias en la gestión de la administración pública. Abrir el sistema político a la democracia participaüva puede terminar con la inercia histórica de un autoritarismo recurrente en América Latina y particularmente en México.

La construcción de un subsistema participativo complementario a la democracia representativa se bifurca en dos tipos de instituciones. El primero lo constituyen las formas semidirectas como el plebiscito y el referéndum, indispensables para decidir sobre temas fundamentales, pero a la vez para resolver cuestiones de interés público de importancia local. Es un vínculo entre lo particular y lo general que le da sentido al sistema de participación civil en los tres niveles de Estado: nacional, estatal y municipal, así como en otros espacios territoriales, demográficos y funcionales.

El segundo tipo comprende la democracia directa, propiamente social; es otro horizonte de desarrollo de la democracia moderna, cuyo fundamento es la unión de tres principios: deliberación, decisión y acción, en pequeñas unidades o comunidades de personas que asumen una parte activa en la conducción de su vida común, desenvolviéndose con independencia del Estado pero colaborando con él.

Respecto a ambos subsistemas participativos, es relevante la propuesta de Dror de incrementar la democracia participaüva a través de procesos deliberativos y de una mayor autonomía de los diferentes espacios sociales. Se propone como una alternativa a la democracia representativa, contra la que "se levanta el clamor radical de que las elecciones distorsionan la voluntad de los votantes y de que es preferible la democracia directa. Los argumentos de que la democracia directa no es posible en sociedades de masas, ya no son válidos, porque con las nuevas tecnologías los referendums diarios son factibles. Por lo tanto, según claman quienes lo proponen, está abierto el camino para reducir la democracia indirecta con todos sus fallos en favor de la democracia directa".¹⁶ Debe aclararse que cuando Dror habla de la democracia directa más bien se refiere a la semidirecta, al referéndum, aunque su apreciación

¹⁶ Yehezkel Dror, *op. cit.*, pp. 214, 121.

es válida para ambos tipos de democracia. A partir de la experiencia europea, Dror hace una serie de recomendaciones al Club de Roma; entre las relevantes para nuestro tema están las siguientes: 1) "En decisiones cruciales de interés nacional, donde no se puede llegar a ninguna determinación por los medios políticos normales, los referendums deben convocarse a instancias de la legislatura." Estos referendos, poco frecuentes, "han probado ser un medio efectivo para lograr decisiones consensuadas con resultados que, si no siempre son sabios, pueden ser aceptables y revisados en caso necesario". Además propone considerar "otros experimentos, como convocar referendums sobre políticas alternativas que afectan el desarrollo a largo plazo..."

2) En pequeñas comunidades y organismos locales, donde los votantes tienen experiencia personal en la mayoría de las cuestiones, debe recurrirse más al uso de la democracia directa, incluidos los experimentos con referendos electrónicos; puede funcionar bien siempre que esté complementada con adecuadas explicaciones profesionales para aumentar la comprensión pública sobre las decisiones complejas.¹⁷

Sartori había planteado antes esta posibilidad, postulando la democracia de referéndum como una macrodemocracia que sustituye a la democracia representativa que, aunque todavía no exista, "es tecnológicamente factible", ya que cada semana aparecerían los problemas y las soluciones propuestas, y elector votaría por computadora. La capacidad de la democracia electrónica está fuera de duda, por lo que ha llegado la hora de la democracia gobernante o autogobernante, "el punto en el que el ideal de una democracia liberal se realiza".¹⁸

En ambas imágenes prospectivas formuladas por Dror y Sartori para los países desarrollados, se resalta la posibilidad de reducir o sustituir la democracia representativa, cosa poco realista desde nuestro punto de vista, ya que no es prescindible la democracia representativa aunque efectivamente pueden ser corregidos sus defectos. Más que enfocar el problema como sistemas alternativos, deben comprenderse como un desdoblamiento del sistema democrático. Es ilusorio suponer que se pueden sustituir las funciones gubernativa y legislativa, aun en la hipótesis de una democracia plebiscitaria que recurriera a la consulta popular de manera frecuente y sobre todos los temas. El efecto real que se puede esperar es un mayor control del pueblo sobre

¹⁷ Íteb?, pp. 212-215.

¹⁸ Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 155-157.

el Estado, alcanzando un significado que va más allá de las materias sometidas a consulta, no sólo porque confiere una mayor legitimidad a sus decisiones sino al sistema político en su conjunto.

El reto más serio para la viabilidad de la democracia semidirecta es la comprensión por los electores de los problemas complejos. No deja de ser exagerado partir del requisito de un ciudadano ideal, del todo racional; punto óptimo para el que nunca se está suficientemente preparado. Ciertamente se requiere de un cambio en la cultura política, lo cual es asequible en las condiciones actuales. Sartori observa que ese cambio obra en dos sentidos: en la opinión pública y en los electores. Primero, recae una mayor responsabilidad sobre la opinión pública (definida como pautas de actitudes y abanico de demandas básicas) para transmitir una mayor racionalidad a la decisión del votante.

Segundo, el autor ve al electorado como un sujeto pasivo, presupone que al votante medio no se le puede pedir que en todos los casos exprese juicios informados y articulados; reacciona más que actúa. Las decisiones no se generan en el pueblo, sino que se someten a él, del mismo modo que los procesos de formación de la opinión pública no se inician desde el pueblo sino que pasan a través de él. La conclusión que saca Sartori es que la democracia de referéndum constituye un salto cualitativo respecto de la democracia electoral, porque "exige que la información apropiada se transforme en conocimiento adecuado, en un entendimiento de los problemas, de sus interdependencias intrincadas, de los efectos generales de las asignaciones y reasignaciones de los recursos".¹⁹

La sociedad civil emergente genera cambios en el sistema político al promover la práctica de la democracia semidirecta, la que a su vez genera la necesidad de un nuevo tipo de ciudadano, informado y participativo. De esta manera se refuerza la democracia electoral en la medida en que los ciudadanos podrán escoger más racionalmente entre programas y candidatos. Esto exige adecuar los medios de información públicos o privados al objetivo de proporcionar una información objetiva, lo que implica la democratización de la información y de los medios. Así, la promoción de la cultura cívica puede dejar de ser una mera formalidad que hay que cubrir en las campañas electorales para adquirir un papel decisivo en la conducción de la sociedad en su conjunto.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 158-159; 165-166.

Conclusión

En la exposición anterior se describe la evolución de las instituciones de la democracia semidirecta en las democracias de tipo occidental, en una dirección progresiva que va haciendo compatibles la democracia representativa tradicional con la democracia social emergente. Es un modelo de referencia ineludible para los sistemas políticos no democráticos, totalitarios o autoritarios que buscan afanosamente transitar hacia sistemas democráticos. La cuestión está en que la democracia semidirecta puede contribuir a resolver el tránsito mismo y luego consolidarse como parte integrante del Estado reformado.

En la dificultosa transición del régimen autoritario mexicano, esta reflexión es pertinente porque la adopción de las figuras de democracia semidirecta es recibida con rechazo por partidarios del antiguo régimen y con desconfianza por partidarios de la democracia. Los primeros porque son contrarios a toda forma de democracia real; los últimos porque temen que puedan servir a fines contrarios, a crear formas renovadas de autoritarismo plebiscitario, en detrimento de la democracia representativa en proceso de alcanzar, debilitando el esfuerzo por consolidar un sistema de partidos y al nuevo equilibrio de poderes.

Estas legítimas preocupaciones pueden ser atendidas debidamente en una estrategia de reforma del Estado y de todo el sistema político, que implante cabalmente el sistema de elecciones libres y, al mismo tiempo, la consulta ciudadana y la iniciativa legislativa popular, así como nuevas instituciones de democracia social. Todo en un mismo impulso que rebase el falso gradualismo que postula estabilizar el primero para después introducir el segundo y al final el tercer modelo. No es ninguna aventura del pensamiento, sino una constatación histórica, que la democracia semidirecta puede abrir el camino de la democratización política y social, del mismo modo que la participación social directa contribuye a desplazar el corporativismo y las estructuras de control que han sofocado la democracia desde abajo.

Las figuras del referéndum constitucional y legislativo, junto con el plebiscito sobre decisiones o actos del gobierno y para ratificar o revocar a los representantes, gobernantes y funcionarios, son medios que facilitarán la solución de problemas cruciales. Para que las formas de democracia semidirecta puedan cumplir una función democratizadora, se requiere que su realización no sea una atribución exclusiva del poder ejecutivo, sino compartida por el legislativo y por la iniciativa de los dudada-

nos. La facultad de convocar de cada uno es indispensable para dirimir un conflicto entre poderes, de manera que no se incurra en el bloqueo de alguna de las partes y a una situación de *impasse*.

Las fórmulas políticas se estatuyen para resolver problemas históricos concretos. En el caso de la transición hacia la democracia en México, el problema esencial, sobredeterminante en el sistema político, es el presidencialismo como núcleo de la concentración del poder. A este respecto, los partidos de oposición en México coinciden en querer ver la solución "restaurando" o haciendo realmente existir la división y el equilibrio de poderes del Estado, el federalismo y la autonomía municipal, instituciones presentes en nuestra historia constitucional. Pero eso no es suficiente.

La solución en la coyuntura histórica presente radica en un nuevo pacto social, que no podría alcanzarse por otra vía que con las consultas al pueblo. Lo que éste debe decidir en primer lugar es la forma de gobierno, se le puede presentar la opción de un régimen parlamentario, con un poder ejecutivo dividido entre el jefe de Estado, el jefe de gobierno y el gabinete ministerial. Otros problemas que habría que resolver por la vía plebiscitaria son la supresión del corporativismo y el sistema de partido de Estado; en el plano local la remunicipalización, etcétera. Medidas como éstas podrían precipitar el tránsito a la democracia.

Para impedir los excesos del poder autocrático y del monopolio del poder por un partido, es indispensable la obligatoriedad del referéndum en materia de reformas constitucionales, tanto a nivel nacional como de las constituciones estatales. Los desastrosos cambios estructurales causados por el neoliberalismo en los últimos tres lustros, quizás no hubieran podido avanzar de haber existido la institución de la consulta al pueblo. Es el caso de los asuntos que comprometen la soberanía nacional, tales como la adhesión a tratados internacionales (Tratado de Libre Comercio con América del Norte, los acuerdos con la Organización para la Cooperación Económica, el acuerdo similar con la Unión Europea o el proyecto de Tratado Económico de las Américas), las privatizaciones, la mutilación de los derechos sociales y de los deberes del Estado.

Es evidente que los ciudadanos rebasan a los gobernantes y legisladores en cuanto a comprensión y determinación para resolver los problemas nacionales. Un ejemplo incontrovertible de esto son dos consultas organizadas por elementos de la sociedad civil y por tanto no imperativas para un gobierno autoritario: la consulta a los ciudadanos de la ciudad de México en 1993, y la consulta nacional sobre la paz en Chiapas

en 1995. La primera se pronunció por abrumadora mayoría por la conversión del Distrito Federal en Estado con todos los derechos inherentes, una constitución, un poder legislativo, un gobierno electo y municipios gobernados por representantes electos (esto último resuelto por vía parlamentaria). En la segunda, la inmensa mayoría de los ciudadanos participantes resolvió cancelar la guerra civil, darle una salida política al conflicto y resolver los problemas que lo originaron. Una tercera consulta organizada por el Partido de Revolución Democrática en agosto de 1998, sobre el rescate bancario realizado por el gobierno, alcanzó un resultado sin precedente porque votaron tres millones y medio de ciudadanos, con más de 90 por ciento contrario a convertir en deuda pública dicho rescate.

En la transición mexicana de fin y comienzo de siglo, es crucial desconcentrar el poder y contrapesar por primera vez el poder del presidencialismo de manera democrática y no oligárquica, valiéndose tanto del pluralismo parlamentario como de la intervención directa del pueblo. La legitimidad derivada de las decisiones mayoritarias del pueblo, constituirá un nuevo sustento a un nuevo sistema de partidos políticos en el poder legislativo, para emprender resueltamente los cambios institucionales que se requieren.