

## DEMOCRACIA SEMIDIRECTA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Raúl GONZÁLEZ SCHMAL\*

SUMARIO: I. *Consideraciones previas.* II. *¿Qué es la democracia?* III. *Constitucionalismo y democracia representativa.* IV. *Las instituciones de la democracia semidirecta.* V. *La forma del Estado en México.* VI. *Comentarios finales.*

### I. CONSIDERACIONES PREVIAS

En el uso de los términos democracia semidirecta y democracia participativa, los autores suelen oponerla —al menos de manera implícita—, al de democracia representativa. Pero, por otro lado, la democracia semidirecta se opone también a la democracia directa (como se ejercía en Grecia, y que en la actualidad sólo pervive en la asamblea anual de los ciudadanos de algunos cantones suizos de alta montaña), y las más de las veces a aquélla se le considera como vocablo intercambiable con el de democracia participativa.

Sin embargo, no se ve la razón por la cual a la democracia participativa no se le emplee como sinonimia de la representativa, cuando en esta última los ciudadanos participan en la vida del Estado —obvia y principalmente— en la emisión del voto, activo y pasivo, para elegir y ser elegido en los cargos de elección popular; pero también a través de los partidos políticos, de los medios de comunicación social, de las organizaciones, de lo que se ha dado en llamar la sociedad civil, de la opinión pública, de reuniones y manifestaciones y, en general, de cualquier expresión de la cultura política democrática de un pueblo.

\* Profesor de derecho constitucional en la Universidad Iberoamericana.

Como apunta Norberto Bobbio:<sup>1</sup> “El desarrollo de la democracia desde comienzos del siglo pasado coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos, es decir, del derecho de participar, aunque sea por medio de la elección de representantes, en la formación de la voluntad colectiva”.

En otros términos, una verdadera democracia representativa se sustenta, por definición, en la participación del pueblo en la cosa pública, aunque en su régimen constitucional no estén incorporadas las instituciones que se consideran como propias de la democracia semidirecta, tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación, etcétera. Lo importante es que el poder esté en manos del pueblo, ya sea directamente o por medio de sus representantes.

Así lo entendía Tocqueville<sup>2</sup> al expresar que la distinción entre democracia directa —o semidirecta (y participativa, podríamos agregar nosotros)— y democracia representativa ya no tiene ninguna relevancia: “a veces es el mismo pueblo quien hace las leyes, como en Atenas; otras veces son los diputados elegidos por sufragio universal, que los representan y actúan en su nombre, bajo su vigilancia casi directa”, lo que cuenta es que el poder esté de hecho, directamente o por interpósita persona, en las manos del pueblo, que rija “la ley de las leyes”.

Según la concepción clásica del gobierno representativo —como explica Karl Loewenstein—,<sup>3</sup> el proceso político se basa en el interjuego de la asamblea y del gobierno. La implantación del sufragio universal ha transformado esta situación. La configuración triangular del proceso del poder entre el Parlamento, gobierno y electorado dio lugar a técnicas adicionales de participación de los electores en el proceso político, por medio de técnicas de referéndum, con lo cual dicha participación no quedaba confinada a la simple votación en las elecciones personales.

### *La democracia participativa*

Pero, además, para caracterizar a la democracia participativa (a la que también se le denomina democracia social, democracia solidarista, democracia integral), habría otra perspectiva que rebasa el ámbito mera-

1 Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 203.

2 Citado por Bobbio, *ibidem*, p. 212.

3 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983, p. 328.

mente político para ubicarse en uno mucho más amplio, que es el de la sociedad en su conjunto, y en el que se trata de determinar el grado en que el pueblo de un Estado participa en el poder, en la riqueza y en la cultura.

Esto es lo que Norberto Bobbio<sup>4</sup> llama la tipología de los tres poderes: económico, ideológico y político, o sea, de la riqueza, del saber y de la fuerza. El poder político es el poder que está en posibilidad de recurrir, en última instancia, a la fuerza (y es capaz de hacerlo porque detenta su monopolio) para obtener los efectos deseados. El poder económico es el que se vale de la posesión de ciertos bienes, necesarios o considerados como tales, en una situación de escasez, para inducir a quienes no los poseen a adoptar una cierta conducta. El poder ideológico es el que se sirve de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos, incluso, solamente de información, o de códigos de conducta, para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar o dejar de realizar una acción (intelectuales, literatos, científicos, técnicos).

Lo que tienen *en común* estas tres formas de poder —dice Norberto Bobbio— es que ellas contribuyen conjuntamente a instituir y mantener sociedades de desiguales divididas en *fuertes y débiles* con base en el primero, en *ricos y pobres* con base en el segundo, en *sapientes e ignorantes* con base en el tercero. Genéricamente entre superiores e inferiores.

De aquí que la democracia participativa —en esta conceptualización— asuma el valor de la justicia (la *diké* de los griegos), como un elemento imprescindible de la democracia, y que ya San Agustín lo consideraba como esencial a cualquier forma de gobierno: “¿Sin la justicia —decía el *Águila de Hipona*— qué serían en realidad los reinos sino bandas de ladrones?, ¿y qué son las bandas de ladrones sino pequeños reinos?”

Fácilmente se olvida que —como señala Diego Valadés—<sup>5</sup> “la democracia formal (electoral) y la democracia material (libertad y justicia) son insolubles”.

El mismo autor precisa esta idea en los siguientes términos: “Para encausar la energía de la nueva sociedad y para corregir los desvíos del

4 Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 1, pp. 110 y 111.

5 Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 24.

paternalismo, el constitucionalismo moderno ha acuñado una nueva modalidad de Estado: el Estado social y democrático de derecho”.<sup>6</sup>

No otro es el concepto de democracia asumido por el artículo 3o. de nuestra carta magna, que considera a dicha forma de gobierno “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Por otro lado, la misma Constitución establece en su artículo 40 la democracia representativa en toda su pureza, pues en ningún caso autoriza ni el referéndum ni el plebiscito ni ninguna otra forma de la democracia semidirecta.<sup>7</sup>

## II. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

Todas las anteriores consideraciones nos remiten a la cuestión irremediablemente recurrente de la definición de la democracia. Detrás de una discusión en apariencia meramente nominativa, se esconden problemas conceptuales, de contenidos. ¿Qué es la democracia? ¿Hay diversos tipos de democracia? ¿A través de la historia de la democracia se puede descubrir un principio esencial que la defina? ¿Democracia a secas o democracia adjetivada?

A la democracia se le ha adjetivado de maneras diferentes, que tratan de enfatizar uno u otro aspecto o modalidad dentro del mismo marco conceptual general (democracia clásica, antigua, moderna, representativa, directa, semidirecta, participativa, política, social, liberal, formal, sustancial), y aún con el epíteto pleonástico de “popular” —democracia popular— que ha sido y es usado para encubrir formas totalitarias de Estado, de inspiración marx-leninista.

6 *Ibidem*, p. 33.

7 Mediante reforma de 6 de diciembre de 1977 al artículo 73, fracción VI, constitucional, se estableció el referéndum obligatorio, para los ordenamientos legales y los reglamentos competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y la iniciativa popular. En la reforma de 10 de agosto de 1987, al mismo artículo 73, fracción VI, se conservó el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que eran competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pero se desalojó al referéndum del texto constitucional, sin que se hubiera recurrido a él en sus diez años de vigencia. En la reforma de 22 de agosto de 1996 se derogó la fracción VI del artículo 73, y con ella el derecho de iniciativa popular, sin que ningún ciudadano hubiera tenido interés en ejercerlo durante el tiempo que estuvo vigente.

El historiador Enrique Krauze, en los años ochenta, hablaba de la necesidad imperiosa de que se instaurara en México “una democracia sin adjetivos” (con razón, porque en esos años la democracia con el apelativo de “a la mexicana” era un autoritarismo embozado), y ahora, en uno de sus más recientes trabajos, dice: “Hoy es necesario acercarle un adjetivo: liberal”.<sup>8</sup>

Hay que notar que los regímenes pseudo-democráticos siempre pervierten la función del lenguaje. Esto sucedió en México en las épocas más aciagas del autoritarismo mexicano. Se pervirtieron las palabras para suplantar las instituciones democráticas que había vislumbrado Madero y que se habían establecido —aún con sus explicables imperfecciones— en la Constitución de 1917.

No carece de razón Alain Touraine,<sup>9</sup> al considerar que cada época inventa su democracia.

Sería un error presuponer —dice, por su lado, Robert Dahl—<sup>10</sup> que la democracia fue inventada de una vez por todas, como ocurriera por ejemplo, con la máquina de vapor.

Como el fuego, la pintura o la escritura —agrega Dahl—, la democracia parece haber sido inventada más de una vez, y en más de un lugar. Después de todo, si las condiciones fueron favorables para la invención de la democracia en un tiempo y lugar concretos (Atenas, digamos, en torno al 500 a. C.), ¿pueden haber existido parecidas condiciones favorables en alguna otra parte?<sup>11</sup>

“Increíblemente —acota Rodríguez Adrados—,<sup>12</sup> la democracia que parecía muerta en Grecia a fines del siglo IV resucitó aquí o allá, cada vez en mayor escala, a lo largo de los tiempos, hasta ocupar, hoy, en el mundo, el centro de la escena”.

“¿Cómo se llega a la democracia?” —se pregunta Sartori—<sup>13</sup> “De muchísimos modos —se responde—, que se reflejan en una multiplicidad de interpretaciones, teorías y modelos”.

8 Krauze, Enrique, “La arena de las ideas”, *Reforma*, México, 14 de enero de 2001.

9 Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

10 Dahl, Robert, *La democracia*, Madrid, Taurus, 1999, p. 15.

11 *Idem*.

12 Rodríguez Adrados, Francisco, *Historia de la democracia*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1997, p. 2.

13 Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral, 1993, p. 236.

No hay, pues, duda de que la democracia se ha inventado en diversos momentos y se ha enriquecido sustancialmente —como, por ejemplo, con el concepto de la dignidad de la persona humana que aportó el cristianismo—. Henri Bergson<sup>14</sup> decía que : “La democracia es de esencia evangélica, y tiene por principio el amor”.

No se puede discutir, empero, su matriz griega. Como afirma Rodríguez Adrados,<sup>15</sup> a quien seguimos en esta parte de nuestro trabajo: “Nadie hay que ponga en duda la similitud de nuestras democracias con la democracia de Atenas en los siglos V y IV antes de Cristo”. Como es bien sabido, la palabra es griega. Significa literalmente poder (*kratos*) del pueblo (*demos*).

Es cierto que nuestras democracias no son iguales que aquéllas. Pero los datos esenciales de su creación, su funcionamiento y, a veces, su ruina, parece que sí lo son. La atención a la democracia griega nos hace ver más claro lo que hay de diferente en nuestras democracias modernas, a más de lo que es comparable.

Los dos elementos conceptuales fundamentales de la democracia también son helénicos: el de *isonomía*, igualdad legal y el de *eleuthería*, libertad. Estos dos elementos, la igualdad y la libertad, son las columnas que soportan la democracia política. Si no hay libertad ni igualdad simultáneamente, no hay democracia

El nacimiento de la democracia, empero, no surgió de una teoría previa. La democracia ateniense no es el producto de una reflexión filosófica, nació de un acuerdo práctico, como el régimen parlamentario inglés.

En el imperio griego, cuyo centro era Atenas, ya en 449 había más de ciento cincuenta y cinco estados que pertenecían a él; luego subió el número, quizá hasta trescientos. Sin embargo, Atenas era una ciudad en que una sola clase, los ciudadanos varones, disfrutaban de la democracia. Las mujeres, los metecos, los extranjeros residentes y los esclavos estaban excluidos de ella.

Y no obstante que Atenas era la mayor ciudad de Grecia, salvo excepciones, no había gente de riqueza extraordinaria ni verdadera miseria. El arma política por excelencia era la palabra, dirigida al Consejo y, sobre todo, a la Asamblea, cuyo *quórum* para temas importantes era de

14 Maritain, Jacques, *Cristianismo y democracia*, Buenos Aires, Dedalo, 1961.

15 Rodríguez Adrados, Francisco, *op. cit.*, nota 12, p. 2.

cinco o seis mil miembros. Es la democracia directa, en que había que persuadir constantemente, un día y otro, a varios miles de ciudadanos y competir por su favor con los adversarios. Orador y político eran términos sinónimos.

La democracia duró del 508 al 404 (derrota de Atenas ante Esparta), y luego del 403 al 323 (derrota de Atenas ante Macedonia).

Al concluir su extenso y erudito estudio sobre la democracia griega y sus germinaciones en el mundo occidental veinte siglos después, Rodríguez Adrados llega a la conclusión de que la democracia, al crecer, ha admitido variantes múltiples, pero su esencia, la esencia de la democracia son los métodos para resolver los conflictos. “La democracia —enfatisa dicho autor— es antes que nada, un método para alcanzar el cambio sin violencia”.<sup>16</sup>

Creemos que habría que enfatizar la anterior aseveración. Es cierto, sin duda, que la democracia es un método, una técnica de sustitución pacífica del poder. Pero no sólo es esto, es también una doctrina de fondo que parte del reconocimiento de la dignidad humana. Si sólo fuera un método y una técnica “no se sostendría entonces —como señala Bidart Campos—<sup>17</sup> la superioridad ética de la democracia sobre otras formas de gobierno”. La democracia se justifica por el reconocimiento del hombre como persona. “Iusnaturalistas de la más variada estirpe, y positivistas de distinto cuño —dice Bidart—, coinciden consensuadamente hoy en que el hombre, por ser persona, tiene dignidad”.<sup>18</sup> Desconocer este valor de la democracia es caer en el relativismo democrático, que es el peor riesgo de la democracia, porque la vacía de toda sustancia. La alianza entre democracia y relativismo ético, es decir, una democracia sin valores, se convierte con facilidad en un totalitarismo visible o encubierto, como demuestra la historia. Por tanto, una auténtica democracia es posible solamente en un Estado de derecho sobre la base de la auténtica concepción de la persona humana.

16 *Ibidem*, p. 11.

17 Bidart Campos, Germán J., *En torno a la democracia*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1990, p. 21.

18 *Idem*.

### III. CONSTITUCIONALISMO Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El constitucionalismo —como explica *Karl Loewenstein*<sup>19</sup> culmina con la democracia constitucional. Este objetivo fue alcanzado con la progresiva ampliación del sufragio y del acceso a los cargos políticos que dejó de estar confinado a las clases privilegiadas y se extendió a la totalidad de la población adulta. La democracia constitucional es un sistema político bajo el que la totalidad del “pueblo” —organizado como electorado y movilizado para la acción política por los partidos— participa libremente en el proceso del poder. El electorado adquiere, con esto, la categoría del detentador supremo del poder, ejerciendo un control final sobre el gobierno y el Parlamento.

El electorado participa en el proceso político bien indirectamente al elegir personas individuales y partidos para el Parlamento y para el gobierno, a los que se confía la toma de decisiones políticas, bien directamente o por medio de referéndum y plebiscito, a los que nos referiremos más adelante.

En este mismo sentido, Maurice Duverger<sup>20</sup> dice que: “La elección es el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, en oposición a la herencia, a la cooptación o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos”. Para el citado autor, las selecciones competitivas, donde los ciudadanos eligen entre varios candidatos, son la piedra angular de las democracias liberales. Se derivan, efectivamente, de los principios de base de estos regímenes. Si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás salvo que haya sido elegido por ellos para hacerlo. Las elecciones deben renovarse con intervalos regulares bastante cortos, para que los gobernantes no se sientan demasiado independientes de los gobernados, y que la representación de los primeros por los segundos se conserve constantemente. Para limitar el alcance de las elecciones se inventó la teoría de la representación popular.

La teoría de la representación popular —como lo explica el mismo Duverger, a quien seguimos en este punto<sup>21</sup> se desarrolló solamente a partir de los siglos XVII y XVIII. Las democracias antiguas, como ya se

19 Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 3, p. 326.

20 Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 115.

21 *Idem.*



ha señalado, eran democracias “directas” que tendían a la participación de todos los ciudadanos en las decisiones gubernamentales.

Inicialmente se consideró que el elegido era el representante del elector, inspirándose en la noción jurídica de representación de derecho privado, es decir, en la teoría del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda. O sea, el mandato de carácter imperativo. Pero la noción de representación política en derecho público es bastante diferente de la teoría de la representación jurídica del derecho privado. La teoría del mandato representativo corresponde a la de soberanía y de la representación nacionales, los representantes no están ligados por un mandato preciso, de carácter imperativo, recibido de sus electores, pues to que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación. Ésta, al ser un ente colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación.

### *Los partidos políticos y la democracia*

Dentro del tema que nos ocupa, no puede dejar de hacerse alguna mención a los partidos políticos, porque constituyen una institución esencial en los sistemas democráticos.<sup>22</sup> Nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación.

Los partidos políticos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores, es decir, a los representados. Encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores. Esta mediación es indispensable. Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, de la base misma de las instituciones democráticas, es imposible.

Los partidos, por una parte, desarrollan la conciencia política de los ciudadanos y permiten explicar más claramente las opciones políticas. Por otra, seleccionan los candidatos entre los que se desenvuelve la lucha electoral. Por ello, su intervención es insustituible, tanto en los regí-

22 *Ibidem*, pp. 129 y ss.

menes de democracia representativa pura como en los de democracia semidirecta.

#### IV. LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Los institutos de democracia semidirecta no tuvieron presencia en el constitucionalismo del siglo XIX fuera de los textos napoleónicos y de la revisión de la Constitución suiza de 1874, y aparecen en el constitucionalismo europeo de la primera posguerra.

En el constitucionalismo democrático moderno las formas de democracia semidirecta se conciben como instrumentos no para sustituir sino para complementar las instituciones de la democracia representativa.

Estos institutos de democracia semidirecta —como explica Martínez Sospedra<sup>23</sup> surgen para evitar que las instancias representativas, y especialmente el Parlamento, adquieran la condición de monopolistas de la representación y se conviertan en protagonistas únicas de la formación de la voluntad del Estado.

Los institutos de democracia directa son, en principio, cinco: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación (*recall*) y la avocación.<sup>24</sup>

##### 1. *El referéndum*

El referéndum es el más empleado de los procedimientos de la democracia semidirecta. Consiste en someter al pueblo la sanción de una ley, que se otorga o niega en razón de una votación a la que son llamados todos los electores y cuyo principio de decisión es el fijado por la ley. Lo característico del referéndum es precisamente el objeto sobre el que recae: el referéndum supone transferir a los electores la decisión sobre la conveniencia de una ley, recae necesariamente sobre un texto normativo, ordinariamente sobre un texto deliberado y votado por el Parlamento, de tal modo que sobre el mismo recae la decisión del soberano constitucional. El referéndum es legislativo si tiene por objeto una ley; constituyente si versa sobre un proyecto de reforma constitucional; apro-

23 Martínez Sospedra, Manuel, *Derecho constitucional español*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1995, p. 307.

24 *Ibidem*, pp. 307-324.

batorio si su propósito es decidir acerca de un proyecto de ley; abrogativo si la propuesta versa sobre la derogación de una ley en vigor; preceptivo si forma parte constitutiva del procedimiento legislativo o de revisión constitucional, y es potestativo en caso contrario.

Al referéndum —dice Maurice Duverger— se le reprocha que frecuentemente se convierta en “plebiscito” (en el sentido de voto de confianza a un hombre); también se le reprocha que haya producido resultados conservadores, pues tiende al mantenimiento del *status quo*.

Loewenstein<sup>25</sup> hace notar que aunque el pueblo ha demostrado, en general, una actitud conservadora y el número de enmiendas constitucionales rechazadas ha sido superior al de las aprobadas, a la larga no ha dejado de imponerse toda reforma racional y necesaria a la Constitución. Pese a todo, el defecto es real. Pero el referéndum también presenta, en principio, la gran ventaja de permitir al conjunto de los ciudadanos resolver por sí mismos los problemas importantes, y evitar que sus “representantes” acaparen todo el poder político.

La impresión general, como la percibe Loewenstein,<sup>26</sup> es que —prescindiendo de Suiza— esta institución del referéndum no se ha integrado en proceso del poder. En el periodo comprendido entre las dos guerras fue tan poco utilizada que ha sido ignorada completamente por la mayoría de las Constituciones creadas tras la Segunda Guerra Mundial. El proceso del poder se ha convertido —prescindiendo de las elecciones— en el monopolio de las oligarquías de los partidos que dominan el Parlamento y el gobierno.

## 2. El plebiscito

En el lenguaje corriente, explica Loewenstein,<sup>27</sup> el concepto “plebiscito” se usa para una variedad de actos de participación del pueblo en el proceso del poder y, algunas veces, hasta como sinónimo de elecciones. Sin embargo, aunque esta expresión ha sido generalmente usada para designar las votaciones sobre la “forma de Estado”, debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones *no constitucionales* y *no legislativas*. En la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial: la modificación de las fronteras internas o externas

25 Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 3, p. 330.

26 *Idem*.

27 *Ibidem*, p. 311.

del Estado, o el cambio de soberanía de todo un territorio. Una verdadera ola de plebiscitos se produjo tras la Primera Guerra Mundial y tras la Segunda Guerra Mundial; el plebiscito encontró pocos defensores y fue tan sólo usado en algunos casos para fijar los consiguientes cambios territoriales.

Sería preferible —expresa el mismo autor— una asamblea representativa para decidir sobre el cambio de la soberanía territorial pero todos los argumentos racionales que se esgriman contra dicho procedimiento, por muy apoyados que estén en la experiencia, ni harán mella en su prestigio, ni podrán evitar que se siga aplicando.<sup>28</sup>

Los regímenes autocráticos o autoritarios tienen preferencia por esta técnica. Hitler aplicó el plebiscito con gran éxito en la anexión de Austria (1938). Igualmente los soviets como seudoelecciones, cuando se apoderaron de los países Bálticos.

En la visión de Tena Ramírez<sup>29</sup> —coincidente con la de Loewenstein—:

...el plebiscito implica la alteración, en el sentido del cesarismo, del método del referéndum; allí la voluntad popular no es activa, sino pasiva, al delegar en un hombre la expedición de la ley fundamental, generalmente después de un golpe de Estado; se ha dicho, por eso, que es una firma en blanco que coloca la nación para que la utilice el caudillo.

Para Martínez Sospedra<sup>30</sup> el plebiscito consiste en trasladar al cuerpo electoral la adopción definitiva de una resolución política, que puede recaer sobre una cuestión, un texto no legislativo, una política determinada o una persona. Pero el mismo autor reconoce que, no obstante esa diferenciación, existe el obstáculo de que en el lenguaje político ordinario “plebiscito” tiene connotaciones peyorativas y suele usarse como sinónimo de procedimiento dirigido a obtener la aclamación popular de un líder. El plebiscito —enseña dicho autor— es consultivo si la decisión del cuerpo electoral no vincula jurídicamente a los titulares de la

28 *Ibidem*, p. 333.

29 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa, 1975, p. 106.

30 Martínez Sospedra, Manuel, *op. cit.*, nota 23, p. 310.

potestad a que corresponda la decisión, o vinculante, si se produce el efecto vinculatorio.

### 3. *La iniciativa popular*

Es una modalidad del acto que da inicio al procedimiento legislativo y consiste en que la formulación de un texto que genera el deber del Parlamento de deliberar sobre él es entregado a una fracción más o menos amplia del cuerpo electoral.

Como comenta Popper,<sup>31</sup> en estos temas hay una tradicional confusión verbal:

Las ideas —en particular las nuevas ideas— sólo pueden provenir del trabajo de individuos solos, aunque puedan ser aclaradas y mejoradas en colaboración con otros. Una expresión como *iniciativa popular* conduce, por tanto, a error y es propagandística. Por lo general, es una iniciativa de unos pocos que, como mucho, es presentada a la gente para su evaluación crítica. En estos casos, entonces, es importante saber si las medidas que se proponen están fuera de competencia del electorado que las evalúa.

### 4. *La revocación* (recall)

Consiste en la desposesión del mandato parlamentario por decisión de los electores del correspondiente distrito electoral. Presupone una elección mayoritaria en distrito electoral reducido. De frecuente uso en la esfera local de Estados Unidos, no ha tenido recepción en Europa.

### 5. *La avocación*

Consiste en la facultad del cuerpo electoral, normalmente de una fracción del mismo, de atraer a la decisión del mismo cuerpo electoral la sanción de una ley.<sup>32</sup>

31 Popper, Karl, *La lección de este siglo*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 1998, p. 31.

32 Martínez Sospedra, Manuel, *op. cit.*, nota 23, pp. 308 y 309.

## V. LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

Como consecuencia de la victoria electoral del ahora presidente Vicente Fox, se creó la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, cuyo coordinador general fue Porfirio Muñoz Ledo, la cual sesionó a lo largo de seis meses y concluyó sus trabajos el 22 de noviembre de 2000.

El propósito que inspiró la creación de dicha Comisión fue la de construir “acuerdos sobre el rediseño de los objetivos y las instituciones nacionales”.<sup>33</sup>

En el desarrollo de sus trabajos, la Comisión recibió 201 ponencias, que se sintetizaron en 180 propuestas de reformas constitucionales, más otras 71 propuestas comunicadas por Internet a la Comisión.<sup>34</sup>

Con muy buen sentido, la Comisión optó por proponer un proceso de revisión integral de nuestra ley suprema, y no por la convocatoria a un congreso constituyente que redactara una nueva Constitución.

El procedimiento que se propone para reformar la Constitución es que a través de la adición de un artículo transitorio que estableciera la obligación de revisar integralmente la Constitución general de la república, a través del Congreso ordinario, en su calidad de constituyente permanente, sujeto al procedimiento establecido por el artículo 135 y, en su caso, la reforma sería posteriormente sometida a referéndum.

En los temas relativos a la democracia participativa y a la democracia semidirecta, se formularon diversas conclusiones, acuerdos y propuestas de modificaciones constitucionales que fueron sintetizados y procesados por la Mesa de Representación Política y Democracia Representativa.<sup>35</sup>

Las propuestas más relevantes que deberían ser incluidas en el texto constitucional son las siguientes: establecer el referéndum obligatorio para toda reforma constitucional y el referéndum facultativo para el caso de leyes ordinarias; otorgar el derecho a convocar a plebiscito y referéndum facultativo al presidente de la república, a la tercera parte del total de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión o a los ciudadanos que representen el 1.5% del Padrón Electoral; otorgar el derecho de

33 Discurso pronunciado por Porfirio Muñoz Ledo en la presentación de las conclusiones de la Comisión de la Reforma del Estado, el 22 de noviembre de 2000.

34 Presentación introductoria de Fernando Estrada Sámano, vicecoordinador de la Comisión, el 22 de noviembre de 2000.

35 Informe final de la mesa de “Representación Política y Democracia Representativa” de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado.

iniciativa a los ciudadanos que representen un mínimo de 1.5% del Padrón Electoral, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a los ayuntamientos y otras entidades, en materia de su competencia; incluir en el texto constitucional el principio de participación ciudadana, con la finalidad de involucrar a los usuarios, beneficiarios o actores sociales en la planeación, gestión y evaluación de servicios públicos y en el diseño de políticas de largo plazo; constituir una consejería presidencial para asuntos de participación ciudadana y crear mecanismos que permitan la revocación de decisiones administrativas que afecten el interés de la comunidad, y dotar al juicio político y a la declaración de procedencia del carácter de procesos judiciales.

Para realizar el análisis crítico de éstas y de otras propuestas habría que esperar a conocer las ponencias que las sustentan,<sup>36</sup> la forma en que se pretenderían instrumentar y, sobre, todo, su concreción en la redacción de las disposiciones correspondientes del anteproyecto de revisión integral de la Constitución que, es de suponerse, habrá de formularse dentro de un plazo razonable.

## VI. COMENTARIOS FINALES

No hay duda que nuestra Constitución requiere ser reformada para ajustarla a las nuevas circunstancias y exigencias del país. Adolece de vicios institucionales de origen y otros que se han agregado a lo largo de su longeva existencia. Requiere que sean reparadas sus fallas técnicas y se le introduzcan nuevas instituciones.

No hay que olvidar, empero, como lo apunta José María Serna de la Garza,<sup>37</sup> que aunque la Constitución de 1917 ha experimentado cientos de reformas, “jurídicamente hablando, se trata de la misma Constitución, es decir, la de 1917, pero cualitativamente hablando es innegable que las diferencias entre el documento original son múltiples”. Para ilustrar esto bastaría hacer referencia a las diversas instituciones que en la pasada década se diseñaron en la carta magna para construir la transi-

36 El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM asumió el generoso compromiso de publicar todos los trabajos presentados en la Comisión de Estudios de la Reforma del Estado.

37 Serna de la Garza, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, UNAM, 1998, p. 20.

ción democrática, tales como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, entre otras.

Lo que hay que prevenir, sin embargo, es que, por el prurito de reformarlo todo se adopten inconsultamente instituciones —probablemente de alta ingeniería constitucional— pero totalmente disfuncionales en México. O, lo que sería peor, como lo advierte Giovanni Sartori:<sup>38</sup> “En el actual proceso de transición no tiene sentido que México adopte formas democráticas que han demostrado estar muy expuestas al fracaso”.<sup>39</sup>

En su famoso discurso de Bayeaux (Normandía) el 16 de junio de 1946 —el discurso que contenía las líneas y los principios generales de lo que sería doce años más tarde la constitución de la Quinta República— el general De Gaulle observó que “los griegos en los tiempos antiguos solían preguntar al sabio Solón: ¿Cuál es la mejor Constitución?”, él solía contestar: “Decidme primero para qué pueblo y para qué época”.<sup>40</sup>

No dice otra cosa un teórico moderno de la democracia como Juan Linz al insistir en que: “las formas institucionales no son fórmulas mágicas capaces de resolver todos los problemas”.<sup>41</sup>

Ninguna Constitución por más sofisticada y moderna que se le suponga, tiene *per se* la virtud de modificar la realidad. En Latinoamérica estamos enfermos de “legislosmanía”.

El caso de Colombia no es la excepción, es la regla. En 1991 una asamblea constituyente creó una nueva carta magna.

En la peor tradición del ilusionismo decimonónico —nos dice José Antonio Aguilar Rivera—,<sup>42</sup> los colombianos llegaron a la conclusión de que una nueva constitución sería la solución a todos sus males seculares... Nada nuevo había en ello. Durante buena parte del siglo XIX liberales y conservadores cifraron sus esperanzas de regeneración nacional en nuevas y mejores constituciones.

38 Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 7.

39 *Ibidem*, pp. 153 y 154.

40 Suleiman, Esra N., “Presidencialismo y estabilidad política en Francia”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 211.

41 Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, t. 1: *Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 17.

42 Aguilar Rivera, José Antonio, “De Bogotá a San Andrés”, *Nexos*, núm. 277, enero de 2001, pp. 10-14.



La nueva Constitución no sólo sería la excepción, sino superaría a todas las anteriores. De esa manera los constituyentes colombianos establecieron en el texto constitucional una amplia democracia participativa e incluyeron

...plebiscitos, referéndums, consultas populares, asambleas abiertas, el poder de iniciativa legislativa y la revocación de mandatos para los representantes municipales, departamentales y nacionales (con excepción del Presidente) ¿Que ocurrió? —se pregunta Aguilar Rivera—: Para empezar, las duras realidades económicas, sociales y políticas no desaparecieron... Aumentó el narco-terrorismo, la actividad guerrillera, la pobreza, la recesión económica y un bajo nivel de participación ciudadana.

Para qué hablar de las nuevas Constituciones de Perú, de Venezuela, de Paraguay. Ninguna de las cuales ha respondido a las expectativas de cambios progresistas que habían fincado en la expedición de nuevas Constituciones.

México, no sólo no es ajeno a esta tradición de *hiper* actividad legislativa, sino es también un ejemplo paradigmático.

Lo más sorprendente de todo —dice Gabriel Zaid—<sup>43</sup> es la fe que se tiene en los cambios legales, a pesar de la experiencia. Se cree que cambiar la ley es cambiar la realidad. Así se constituyó la república simulada en el siglo XIX, y desde entonces México es un país de leyes porque abundan, no porque se cumplan. Ahora que avanzamos hacia una república de verdad, la inercia pesa mucho en la dirección equivocada: que el buen monarca expida leyes que cambien la realidad... Hay tantas cosas deseables que ya están en la ley y no se cumplen que el énfasis para llegar a una república de verdad debería estar en el cambio fundamental: el cumplimiento, antes que en el cambio de las leyes.

No queremos darnos cuenta de que “la democracia cotidiana es más difícil de lograr que la democracia electoral, porque depende de los ciudadanos”.

43 Zaid, Gabriel, “Estabilidad legal y vida pública”, *Reforma*, 31 de diciembre de 2000.

¿De esto se deduce que no debemos reformar la Constitución? Todo lo contrario, por supuesto, hay que reformarla y, aun si el caso fuere, podría revisarse integralmente. Pero a condición de que no se creen expectativas de transformación automática del país que nos conduzcan a la frustración y, paradójicamente, a un retroceso democrático. ¿Revisar integralmente la Constitución? Quizá sí, pero a condición de que se conserven todos los elementos valiosos que contiene nuestra Constitución vigente. Que no se cometa la torpeza de tirar de la bañera el agua sucia junto con el niño. Que no se confundan las ideas con las ocurrencias. Que no se pretenda una Constitución de laboratorio, aséptica, químicamente pura, pero inoperante para conducir al país. ¿Una nueva reinstitucionalización? Por supuesto, sí, pero sin caer en la candorosa creencia de que todas las instituciones constitucionales se pueden adoptar y adaptar a nuestro régimen político, con independencia de nuestra historia, de nuestra cultura política, de nuestra jurisprudencia.

Es cierto que “una Constitución bien diseñada puede ayudar a que sobrevivan las instituciones democráticas, mientras que una Constitución mal diseñada puede contribuir a la quiebra de las instituciones democráticas”.<sup>44</sup> Pero es igualmente cierto que, como dice Robert Dahl:<sup>45</sup> “La mayoría de los problemas fundamentales de un país no pueden resolverse mediante el diseño constitucional”.

En el nuestro, el problema básico ha sido el del incumplimiento de la Constitución, de precariedad en la cultura jurídica, de bajos niveles éticos de la sociedad, de la que nuestros gobiernos en buena medida han sido sólo su reflejo.

Por otro lado, en la democracia no solamente las instituciones jurídicas tienen importancia —por supuesto que la tienen, y de forma tan radical que sin ellas no podría existir aquélla—, pero tiene razón Karl Popper al decir que “los problemas más importantes y más difíciles de la democracia son de orden moral”.<sup>46</sup> La democracia requiere del cumplimiento de un mínimo de exigencias éticas y de virtudes ciudadanas, de un mínimo de amor cívico, que empieza por la conciencia de corresponsabilidad y de la solidaridad. Ya Pericles, en expresión lapidaria, decía: “Quien no le interese las cosas de la *polis* debe de salir de ella”.

44 Martínez Sospedra, Manuel, *op. cit.*, nota 23, pp. 148 y 149.

45 Dahl, Robert, *op. cit.*, nota 10, p. 161.

46 Popper, Karl, *op. cit.*, nota 31, p. 106.

Debemos preocuparnos por la vida pública. No podemos adoptar la posición de los cínicos, la escuela fundada por Diógenes de Sínope, que para eludir sus deberes ciudadanos con la *polis* proponían un modelo utópico: la cosmópolis, “la ciudad del mundo”. Preguntado por su patria, Diógenes respondió: “soy ciudadano del mundo”, la única Constitución política era para él la que regula el universo. Y el Esopo de la *Vida*, teñido de cinismo, a la pregunta de dónde había nacido, respondió: “en el vientre de mi madre”.<sup>47</sup>

Debemos tomar en cuenta que todos los ciudadanos —como explica Karl Popper, a quien seguimos en este segmento de nuestro texto—<sup>48</sup> en cierta forma compartimos la responsabilidad del gobierno. Pero nuestra responsabilidad compartida requiere libertad, muchas libertades: libertad de expresión, libertad de acceso a la información, libertad de reunión y manifestación, y muchas libertades más.

Un “exceso” de estatismo lleva a falta de libertad. Pero existe también algo así como “exceso” de libertad. Lamentablemente, se puede abusar de la libertad, al igual que del poder del Estado. Uno puede abusar de la libertad de expresión y de prensa, por ejemplo, brindando información falsa o instigando a una revuelta. Casi del mismo modo, el poder del Estado puede abusar con cualquier limitación a la libertad.

Necesitamos la libertad para impedir que el Estado abuse de su poder, y necesitamos al Estado para impedir el abuso de la libertad. No debemos permitir que nuestro amor a la libertad nos enceguezca con respecto a los problemas de su abuso.

“En una sociedad democrática —expresa Diego Valadés—, una actitud constructiva seguramente permitirá que el uso del derecho no se convierta en abuso del derecho”.<sup>49</sup>

La libertad que se ejerce en la sociedad es constitutivamente limitada. Esto puede ilustrarse con un pequeño y curioso caso judicial de Estados Unidos.<sup>50</sup> Un hombre es acusado de haber golpeado a otro en la nariz. Se defiende argumentando que, como ciudadano libre, tiene la libertad de mover sus puños en cualquier dirección que quiera. A lo cual el juez replica: “La libertad de mover sus puños tiene límites, y éstos pueden

47 Rodríguez Adrados, Francisco, *op. cit.*, nota 12, pp. 200 y 201.

48 Popper, Karl, *op. cit.*, nota 31, p. 111.

49 Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 5.

50 Caso referido por Popper, Karl, *op. cit.*, nota 31, pp. 112.

cambiar a veces. Pero la nariz de sus conciudadanos siempre queda fuera de esos límites”.

Por ello, si la tarea esencial del Estado debe ser respetar y salvaguardar nuestros derechos, los ciudadanos han de asumir las obligaciones relativas a sus derechos.

La fuerza ordenadora del derecho se manifiesta, de manera especial —dice Efraín González Morfín—,<sup>51</sup> en la correlación o mutua implicación que se da entre derecho y el deber... Esta reciprocidad se da entre personas físicas o jurídicas diferentes y también en la misma persona titular del derecho. Al derecho del facultado corresponde el deber del obligado y viceversa. En la relación jurídica eficaz al ejercicio del derecho de uno corresponde el cumplimiento del deber del otro. Este es el tipo de reciprocidad jurídica más conocido. Pero existe, además, una congruencia profunda entre derecho y deber en la persona misma que tiene derecho, por ejemplo, al derecho de vivir corresponde la obligación de cuidar y desarrollar la vida; quien reclama el derecho de pensar lo menos que debe hacer es pensar; quien exige respeto a su derecho al trabajo, debe, por coherencia básica, trabajar responsablemente. Si no se acepta la correlación derecho deber en la misma persona, se cae en superficialidad, incongruencia y demagogia.

Debemos concluir insistiendo en que los vientos nuevos de la renovación política —que abre para México un horizonte tan ancho como nuestra esperanza— exige cambios en la carta magna del país. En la esfera de la democracia política —sobre la que hemos intentado formular algunas consideraciones— se han propuesto numerosas reformas relativas a las instituciones de democracia participativa y de democracia semidirecta. Que en esta “cuarta revolución de nuestra historia” —como alguien la llamó— no sean la demagogia, la ignorancia y el ilusionismo, sino la sabiduría jurídica, la inteligencia política y el realismo, los que inspiren la transformación de nuestra ley fundamental.

51 González Morfín, Efraín, *Temas de filosofía del derecho*, México, Universidad Iberoamericana-Oxford University Press, 1999, pp. 149 y 150.