
DEMOCRACIA DIRECTA

*Agustín TRUJILLO ÍÑIGUEZ**

SUMARIO: I. Antecedentes; II. Referéndum; III. Plebiscito; IV. Consultas populares; V. Iniciativa popular; VI. Veto popular; VII. La experiencia mexicana; VIII. El caso Jalisco; IX. Conclusión general.

En la vorágine de cambios que sufre el país en todos los órdenes, la democracia es uno de los campos en el que los mexicanos hemos dado pasos muy significativos en el perfeccionamiento de las instituciones nacionales. Como en todo lo que inicia, existe una tendencia a adoptar prácticas y medidas que, por novedosas, no se conocen con precisión sus bondades y desventajas.

En aras de la modernidad y de parecer demócratas, en ciertos espacios de poder se están asumiendo prácticas que por reiteradas terminan perdiendo valor legal y credibilidad para la población: Tal es el caso del Distrito Federal, en donde los plebiscitos, aplicados para todo problema, a la manera de medicina de consumo popular, han perdido seriedad.

Desde la legislatura anterior existe la propuesta de que se adopten en la normatividad federal mecanismos de democracia directa tales como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Los promotores señalan que estos ejercicios serían muy útiles en un país con una sociedad civil en plena “efervescencia democrática” que busca nuevos canales de participación. Asimismo, subra-

* Diputado federal de la LXVIII Legislatura del Congreso de la Unión.

yan que ante la crisis internacional de los partidos políticos, regímenes democráticos de los cinco continentes recurren cada vez más a las fórmulas de democracia directa, sobre todo al referéndum.

Suena democratizador decir que hay que someter todo a mecanismos de participación directa, y la gente dirá que todo lo que sea participación es bienvenido, suena a modernidad, sobre todo en un país en donde la sociedad y en especial la ciudadanía ha ido asumiendo paulatinamente el papel protagónico que le corresponde en la toma de decisiones comunitarias; sin embargo, debe hacerse un profundo análisis sobre la pertinencia de incorporar la figura de referéndum como mecanismo para ejercer la soberanía popular, porque si bien esta institución puede ayudar para legitimar leyes y actos de gobierno de gran envergadura, el referéndum atentaría contra la aspiración de consolidar al Congreso de la Unión como una institución independiente del Poder Ejecutivo.

La democracia y las instituciones que la sostienen, requieren de tiempo para consolidarse con toda la fuerza de su base teórica y legal. En un país que se encuentra en proceso de transformación y en el que principios como la división de poderes apenas si está delimitando sus espacios, parece atentatorio que se quieran introducir mecanismos que pueden debilitar a uno de ellos. Creo que es pertinente analizar con profundidad los alcances de la aprobación de mecanismos que en cierta medida vienen a substituir a la institución más representativa de nuestro ser nacional, que es el Congreso. Lo cual no quiere decir que, más adelante, cuando tengamos instituciones sólidas y el funcionamiento de nuestro sistema democrático se haya fortalecido, sea perfectamente válido introducir nuevos mecanismos.

I. ANTECEDENTES

Los mecanismos de democracia directa surgen por primera vez durante la Revolución francesa, con motivo de una consulta general para someter a la decisión del pueblo la implantación de una nueva Constitución, y tuvo sentido en ese momento porque —como diría Smith— se trataba de “la remoción de las decisiones políticas fundamentales”. Napoleón utilizó este tipo de consulta en varias oca-

siones; sin embargo, más tarde hubo, en los países donde se abrió la posibilidad de una consulta poslegislativa, una segunda vertiente.

La corriente a favor de este tipo de consulta, considera que la decisión última deberá ser tomada por el pueblo, y por lo tanto habría que someter a éste las decisiones que afectan al cuerpo legislativo. La segunda vertiente, es la que dice que la norma es producto de una demanda popular, pero también de principios, y no todo debe estar sometido a la opinión del pueblo puesto que hay asuntos de principios que están plasmados en la norma y que incluso pueden ser contrarios al sentir popular.

Entre ambas posiciones hay que sacar la media. En primer lugar, habría que decir que los mecanismos de democracia directa resultan peligrosos porque dependen del estado de ánimo de la población, y éste, como sabemos, oscila demasiado. Depender de las consultas es tanto como sujetar el destino de un pueblo a las veleidades del carácter con que amanezca el día en que se le pregunta. El grado de simpatía que tengan hacia una determinada norma o propuesta puede cambiar en cuestión de días o semanas. Echarse un volado por todo o nada para tomar la decisión, dependiendo de cómo se encuentra anímicamente la población ese día, me resulta cercano al barbarismo. Un caso es el plebiscito chileno que se trabajó como fenómeno de opinión pública, pero quiero recordar que el “no” a la continuación de la dictadura pinochetista ganó con un porcentaje de 56 contra 43 por el “sí”, es decir, que si Pinochet hubiera invertido un poco más en publicidad y en tratar de quitarse el estigma de la dictadura, habría quedado como una dictadura aprobada por un plebiscito. Lo cual, aunque descabellado, es perfectamente posible.

En México, a instancias de José María Morelos, la Constitución de Apatzingán arrancó de las manos de cualquier rey o representante suyo la autoridad suprema del cuerpo político mexicano. Desde entonces, a través de las diversas constituciones que han regido la vida política de nuestro país, perdura ese sello inequívoco que da origen a nuestra república: todo poder dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste.

Ahora bien, sin cauces formales para su ejercicio, la soberanía popular se vuelve un concepto hueco, vacío de todo contenido. De allí que las vías para ejecutar la voluntad de los ciudadanos se con-

viertan en las coordenadas fundamentales para adjetivar la práctica de un poder instituido como democrático.

Sólo existen dos rutas para que los ciudadanos ejerzan su soberanía: la participación directa en los asuntos de la *polis* y la participación indirecta, es decir, a través de uno o varios representantes. Hipotéticamente, en el primer caso el pueblo no necesita depositar su mandato en persona alguna; no media distancia entre su voluntad y el acto de poder ejercido. En el segundo, los ciudadanos delegan su potestad para que un tercero los represente en la arena pública donde se toman las decisiones de orden político.

Ahora bien, el problema que el mundo contemporáneo presenta para la democracia directa —a diferencia de los antiguos— es que las naciones están conformadas por enormes comunidades. Resultaría simplemente absurdo imaginar gigantescas asambleas —de millones de individuos— donde, cotidianamente, se discutirían las acciones del gobierno. Por ello, la democracia indirecta o representativa se ha vuelto, sin lugar a dudas, el método más eficiente para ejercer la soberanía popular.

Según nuestra Constitución, en México el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores. De allí que el régimen mexicano se defina como una república representativa, democrática y federal. En efecto, nuestra Constitución parecería no abrir la puerta para la participación directa del ejercicio de la soberanía popular.

Al contar con un régimen presidencial, los mexicanos depositamos nuestro mandato para ser representados ante el Poder Legislativo en las manos de nuestros diputados y senadores. Al mismo tiempo elegimos, sin mediación de representante alguno, al responsable del Poder Ejecutivo, quien, en estricto sentido, no recibe con el voto un mandato de representación.

Ahora bien, más allá de pretensiones sin regulación alguna, como lo es la consulta popular establecida por el artículo 26 de la Constitución, a la fecha la elección del presidente sería la única forma consolidada de democracia directa establecida por nuestra Carta Magna. Mientras tanto, en otros países subsisten diversas instituciones emparentadas con este instrumento de participación: cabe destacar el referéndum, la iniciativa y el veto populares, entre los más

importantes. El objeto de estas vías de participación democrática es, precisamente, otorgarle a los electores la facultad para aprobar, proponer o rechazar leyes sin mediación de las legislaturas, es decir, tener espacios de decisión donde los beneficiarios del mandato popular no participen.

Le pregunta de fondo respecto de las formas mencionadas de participación directa sería, entonces: ¿por qué ciertas leyes necesitan eludir al parlamento, desconocer el mandato que los ciudadanos han depositado en los legisladores? Tres respuestas emergen como posibles:

1) ¿Por qué los mecanismos de participación directa le ofrecen a las leyes en cuestión un grado tal de legitimidad que de otra forma no obtendrían?

2) ¿Por qué los intereses de los poderes constituidos se han desfasado de aquellos que los ciudadanos mantienen?, o bien

3) ¿Por qué el Poder Ejecutivo requiere acudir directamente a la voluntad popular para promover una ley que no ha encontrado el apoyo suficiente entre los legisladores? Cabe reconocer que, en cualquiera de los casos aquí mencionados, los actos de democracia directa van en contra de las facultades inherentes al Poder Legislativo?

II. REFERÉNDUM

El referéndum.- Es un mecanismo por el cual se somete una decisión política fundamental al sentir popular. Si un país quiere modificar su sistema parlamentario, por ejemplo, que es una decisión política fundamental, y se somete a referéndum, hay que informar a la población de lo que se trata y consultarla al respecto.

El referéndum es una práctica en boga, pero siempre se le considera como un complemento eficaz de las instituciones de democracia representativa y nunca un sustituto. Sin embargo, en países como México, en el que la pluralidad y las diversas formas del pensamiento político apenas comienzan a tomar carta de naturalización en el ejercicio del poder; en el que, además, recién se dio la alternancia en el gobierno a nivel federal, la sociedad organizada impulsa este tipo de participación con ímpetu, en ocasiones con poca claridad en sus objetivos y casi podríamos afirmar que por la adopción de una moda.

Quienes argumentan contra el referéndum sostienen que este mecanismo es demasiado susceptible de manipulación. Al simplificar o reducir la toma de decisiones a un “sí” o un “no”, se desprecia tajantemente la opinión de las minorías, y lo que sucede, al final de cuentas, es que se da lugar a la toma autoritaria de decisiones. De hecho, plebiscito y referéndum han sido utilizados en reiteradas ocasiones por gobiernos autoritarios necesitados de dar un barniz de legitimidad a decisiones cupulares. Ejemplos los hay muchos en el mundo.

En la realidad existen dos tipos de referéndum: el controlado por los órganos que componen al Estado y el originado por una iniciativa popular. Un referéndum es controlado si el gobierno o las legislaturas pueden decidir si éste tiene lugar o no, cuándo se lleva a cabo y cuál es el tema sometido.

Esa suerte de referéndum se utiliza para lograr otorgarle un alto grado de legitimidad y aprobación a una ley propuesta por el gobierno y, en la minoría de los casos, por el parlamento.

Por su parte, el referéndum de iniciativa popular generalmente requiere que un número previamente determinado de ciudadanos lo convoque para promover o vetar una ley.

En una democracia, ¿quién tiene la facultad de someter un texto jurídico para ser refrendado por los ciudadanos? Bajo la noción de referéndum controlado, esta facultad recae principalmente en el Poder Ejecutivo, es decir, en el gobierno. Es, como se comentó, una facultad que permite a la cabeza del gobierno evitar su sometimiento a la voluntad del parlamento o, en su caso, alcanzar un amplio margen de legitimidad frente a un asunto público de gran envergadura. Pongamos como ejemplo la integración a la Unión Europea que varios países del viejo continente han experimentado en las últimas décadas.

La iniciativa parlamentaria para llevar un asunto a referéndum, aunque hipotéticamente posible, resulta más bien absurda, ya que, de hecho, es un acto de desconfianza hacia la capacidad legitimadora de los representantes de la nación. No obstante lo anterior, éste puede servir para que una minoría legislativa haga avanzar un proyecto de ley de cara a toda la población. Por ejemplo, en Dinamarca una solicitud de referéndum presentada por un tercio del *Folketing* (Congreso) puede desembocar en su realización, y no ha

sido raro el caso en que la mayoría de los ciudadanos le otorgue la razón a dicha minoría.

Sin embargo, por lo general el referéndum ha sido utilizado por los gobiernos para hacer avanzar textos jurídicos que les son de particular interés. Como declara Arend Lijphart, son armas políticas en manos de los gobiernos, más que armas usadas contra ellos. Además, por lo general, los referéndums convocados tienden a ser ganados.

Frente a las redefiniciones que está sufriendo el Estado-nación y, en particular, las instituciones mexicanas, quizá sea importante explorar las bondades que una figura como el referéndum pudiera traer para fomentar la legitimidad de algunas reformas, leyes y tratados internacionales. Por otra parte, será difícil que temas de gran envergadura social como son el aborto o el tráfico y consumo de drogas, sean tratados sin contar con mecanismos de participación directa, concretamente la iniciativa popular o el referéndum.

Sin embargo, en paralelo parecería conveniente atemperar los furibundos ánimos democráticos que merodean estas propuestas, ya que, como se expuso, el referéndum es una institución que tiende a debilitar la democracia representativa y, particularmente, al Poder Legislativo. Quizá la cuestión relevante a tratar sea, precisamente, anteponer la consolidación de un Congreso independiente del Poder Ejecutivo, sobre los beneficios que traería para la democracia mexicana yuxtaponer mecanismos de participación directa. Todo parecería indicar que no es tiempo para otorgarle al Ejecutivo facultades que le permitan evitar el control de los representantes de la nación.

Ante la actual coyuntura política de nuestro país, resulta indispensable analizar cuán pertinente resultaría acoger al referéndum como complemento de un sistema representativo que aún no funciona cabalmente. Sería mejor, primero, trabajar para fortalecer los instrumentos tradicionales de la democracia representativa, como son los partidos políticos y el Congreso de la Unión, y adaptarlos a las nuevas necesidades del país, y sólo después pensar en instituir fórmulas de democracia directa.

Referéndum y plebiscito pueden convertirse en armas de dos filos si no son bien utilizados.

III. PLEBISCITO

Si bien en el origen el plebiscito significó para los romanos el “decreto de la plebe”, del pueblo, durante la historia contemporánea este mecanismo ha sido utilizado más bien para otorgar legitimidad a un individuo que se presenta como detentador del poder.

El plebiscito fue el recurso que utilizaron Napoleón Bonaparte o Luis Napoleón para consolidar su imperio sobre el Estado francés. También, a través del plebiscito, Augusto Pinochet legitimó su dictadura al someter, para su aprobación, la Constitución de 1980.

El elemento que mejor caracteriza al plebiscito es precisamente la pasividad a la que los ciudadanos se ven sometidos para legitimar un hecho que, en la mayoría de los casos, ha sido previamente consumado. Siguiendo la argumentación aquí expuesta, el plebiscito buscaría garantizar una legitimidad de tipo carismático o demagógico, más que racional. En México, baste como ejemplo el plebiscito que el PRD convocó para legitimar su posición, contraria a toda negociación con el gobierno, con respecto al tema del Fobaproa.

La diferencia entre plebiscito y referéndum es que simplemente uno está dividido por “sí” o “no”, que uno ratifica la legislación y el otro puede enfocarse a la toma de decisiones —como en el caso chileno— que cambien totalmente la vida del país.

A partir de elementos como el fraseo de la pregunta por responder, el desarrollo de la campaña previa y, particularmente, de las condiciones de libertad para exponer los argumentos, así como del escrutinio de los resultados de la consulta, podemos definir si estamos en presencia de un plebiscito o de un referéndum.

Mientras el referéndum se caracteriza por estar apegado a la legalidad y, por ende, a la racionalidad inherente a toda democracia, el plebiscito se hace en torno a una pregunta genérica o —como ocurre en las dictaduras— a la legitimación del poder de un individuo, el referéndum se lleva a cabo sobre un texto jurídico previamente elaborado, trátase de una constitución, una reforma constitucional o una ley.

Sin embargo, el referéndum y el plebiscito han sido sustituidos en la práctica por las encuestas de opinión, que tienen un rigor científico y pueden referir lo que la población está sintiendo en el

levantamiento de éstas. En conclusión, la participación de la sociedad se está haciendo a diario; se pueden abrir mecanismos de participación ciudadana mucho más serios que los de participación directa, no hay necesidad de acceder a mecanismos tan riesgosos.

Hay que tomar en cuenta que el nivel educativo y de información de un país son también condicionantes muy severos para el buen o mal funcionamiento de este tipo de mecanismos. No es lo mismo tener un país con un nivel de escolaridad de 12 o 18 años, en el que el grado de información es superior al nuestro, que otro de siete años, en el que es mucho más fácil el surgimiento de figuras carismáticas, el manejo de las emociones y borrar los principios.

IV. CONSULTAS POPULARES

A éstas las conocemos en México y se caracterizan por contar con un desfile indescifrable de personajes que van a decirle al Legislativo, o a un ente especial, lo que ellos opinan; nada más que eso no tiene ningún rigor, con todo lo emocionante que pueda ser. Como ejemplo tenemos la consulta hecha hace unos cinco años para reforestar el Zócalo, la cual no tiene ningún sustento estadístico, sin duda es simbólico, pero seguramente los que asistieron fueron los que andaban por ahí y los hiperactivos (los actores sociales que van a todas y cada una de las consultas), pero 12 mil votantes en una ciudad de 8 millones es una cifra cuestionable, y si nos ponemos a pensar que además el Zócalo no sólo es de los capitalinos sino de los 96 millones de mexicanos, más lo que se acumule esta semana, todavía resulta más cuestionable la cifra.

La consulta popular puede, no obstante, constituirse en un elemento de apoyo para que los legisladores consensen sus iniciativas entre los principales grupos de la población, vinculados con el tema de que se trate. Sería como una forma de medir la aceptación o rechazo de una ley; pero de ninguna manera las consultas pueden ser un dispositivo válido ni eficaz para legitimar una norma. Quizá lo más que pueden lograr sería inducir políticas públicas.

V. INICIATIVA POPULAR

Las formas de democracia directa suelen tener partidarios entre las buenas conciencias y entre quienes no tienen la claridad de los concededores del derecho de la naturaleza de una norma jurídica. Es frecuente oír que todo aquello que contribuya a que la gente se exprese sin intermediaciones enriquece la vida democrática. Las maldades de los procedimientos que en términos generales podrán ser llamados plebiscitarios son, en cambio, pocas veces ponderadas. El referéndum, por ejemplo, cuenta con grandes defensores y casi nadie recuerda que es mecanismo que deja a la minoría sin capacidad de veto.

Las versiones roussonianas de la democracia siempre ponderan las ventajas de la decisión por mayoría, pero uno de los elementos que hace más eficientes a las poliarquías modernas es precisamente que generan instituciones tendientes al equilibrio y convierten al estado en un gran espacio de coaliciones, donde ningún partido gana todo, y ninguno se queda sin nada. Las formas de democracia directa suelen ser utilizadas, tal vez con la única excepción de la Confederación Helvética, sólo eventualmente en aquellos países donde son aceptadas constitucionalmente.

Aun así, con todos los defectos que se le puedan encontrar al referéndum, no deja de tener utilidad para romper situaciones de empate social en torno a temas espinosos, y puede ser un buen instrumento para enfrenar las posiciones cerradas de los partidos dominantes cuando es impulsado por los grupos minoritarios. En cambio, la iniciativa popular acaba en la práctica por tener sobre todo una influencia moral, simbólica, lo que la hace una figura relativamente inútil para enriquecer la vida democrática cuando se trata de sus versiones más ingenuas, aquellas que la consideran simplemente como la posibilidad de iniciar el procedimiento legislativo sin necesidad de contar con los partidos.

Que la facultad de iniciar leyes le corresponda no sólo a los partidos con representación parlamentaria y al Ejecutivo, sino que puede recaer también en los ciudadanos sin acceso directo al congreso suena, de entrada, bien. En causas concretas, como la del aborto, para poner un ejemplo muy recurrido, cuando los partidos evaden la discusión, los grupos interesados pueden obligarlos a

debatir sobre la cuestión, siempre y cuando consignan un número determinado de firmas, digamos cien mil, no suena mal.

Pero cuando se aterriza la cuestión y se le ve a través del cristal de la práctica posible, se hace evidente el corto alcance del asunto. ¿Cuántas de las iniciativas que presentan los diputados de a pie, con pleno derecho a hacerlos, acaban por dormir el sueño de los justos y nunca llegan a ser tramitadas? El hecho de que un grupo de ciudadanos logre introducir un proyecto al congreso no garantiza realmente su discusión, mucho menos su aprobación. La iniciativa popular en la realidad no sirve para romper con la lógica de la representación a través de los partidos, ya que cualquier proyecto, por más loable que sea, tendrá que acabar por lograr un apoyo mayoritario de los legisladores encuadrados en los partidos.

Así, al final de cuentas, los partidos deciden: sólo si se logra una coalición mayoritaria se puede hacer avanzar cualquier proyecto, lo que lleva a que la vía de la negociación con los grupos parlamentarios está mucho más a la mano de los grupos de interés para impulsar sus iniciativas. El cabildeo resulta relativamente menos oneroso que emprender una campaña para lograr un apoyo masivo en torno a algún tema. Por lo demás, resultaría verdaderamente extraño que algún asunto capaz de concitar el apoyo de un número significativo de ciudadanos —como el que en cualquier esquema debería apoyar una iniciativa no partidaria— no fuera tomado como causa por algún partido con legisladores.

A favor del mecanismo se puede argüir que una iniciativa que tuviera un apoyo sustancial difícilmente podría ser evadida o desechada por el Congreso. La fuerza del respaldo directo potenciaría sus posibilidades de éxito. En su principal virtud, empero, se encierra también su mayor defecto: se puede convertir en un instrumento perfecto para demagogos y agitadores sin responsabilidad legislativa o de gobierno. El filtro de la representación resulta ineludible y, por tanto, el procedimiento resulta inútil más allá de sus efectos propagandísticos.

Por si fuera poco, aun cuando una iniciativa apoyada masivamente encontrara suficiente respaldo en su trámite parlamentario, tendría que superar la posibilidad de veto presidencial. En resumen, se trata de un derecho que se diluye y acaba por ser más un adorno, un complemento nada sustantivo.

En una idea más compleja de la iniciativa popular, aquella que la entiende como un procedimiento que da a los ciudadanos la posibilidad de intervenir directamente en la composición de la ley —ya sea para oponerse a una ley elaborada por el legislador ordinario o para obligar al parlamento a legislar en un asunto o en un sentido determinado—, de lo que se trata es de una suerte de referéndum, sólo que bajo control popular, y no gubernamental o legislativo.

VI. VETO POPULAR

Cuando se entiende por iniciativa popular el procedimiento mediante el cual el pueblo tiene el derecho de oponerse a la puesta en práctica de una ley votada en el parlamento, entonces se trata de una suerte de veto popular. Por lo común, las constituciones que incluyen esta fórmula prevén plazos previos a la entrada en vigor de las leyes, durante los cuales grupos ciudadanos pueden presentar su oposición a los preceptos votados. Si se junta el número de firmas contemplado en la legislación, entonces la ley vetada deberá ser sometida a referéndum, lo que convoca a todos los ciudadanos a manifestarse sobre la cuestión. Se entiende que si el plazo constitucional se cumple sin que sea presentada alguna iniciativa de oposición, entonces la ley entra en vigor pleno y ya no puede ser contestada.

La forma de iniciativa popular, la que obliga a legislar en un sentido determinado, tiene distintas modalidades, todas encaminadas a provocar el referéndum. En algunas legislaciones se deja al parlamento en libertad de redactar el texto que será sometido a consulta cuando la petición se limita al objeto de la ley que se quiere iniciar. En otros casos, las cámaras pueden ser invitadas a discutir el proyecto anexo a la petición. En el caso de un rechazo del proyecto por el parlamento, de cualquier manera se organice el referéndum, lo que sirve para exhibir a los representantes y no necesariamente contribuye a acrecentar la legitimidad de la organización democrática.

En el extremo, existen constituciones que contemplan la posibilidad de pasar completamente por alto a los parlamentarios, pues permiten que un proyecto presentado con el apoyo suficiente pueda ser sometido directamente a la voluntad popular.

La cuestión, como se ve, tiene sus aristas. En los tiempos que corren en México se suelen invocar fórmulas sin que se comprendan cabalmente sus contenidos. Vale recordar la manera en la que se manoseó la idea de las autonomías indígenas, sin que alguien supiera explicar, bien a bien, qué entendía por ello. Puede ocurrir lo mismo en el caso de la iniciativa popular. ¿Qué se quiere lograr con la introducción de la figura? Si no se tiene claro el efecto que puede tener sobre nuestra incipiente democracia, entonces puede resultar peligroso jugar con los términos. ¿Qué grado de iniciativa popular? ¿Cómo se le vincula con el referéndum? Esas son preguntas que deben responderse como punto de partida para la discusión. La frivolidad puede ser un enemigo de la consolidación de las prácticas democráticas.

La historia de la figura de la iniciativa popular en México es corta y poco afortunada. Se introdujo junto con el referéndum como una forma de maquillar la falta de democracia en el Distrito Federal en los tiempos de la reforma política de 1977; sin embargo, nunca se reglamentó ni se le dio concreción alguna. Ahora se le pretende revivir como un complemento de democracia directa a las formas representativas.

VII. LA EXPERIENCIA MEXICANA

Todo empezó el 6 de diciembre de 1977, cuando al calor de la reforma política lopezportillista se introdujo en el artículo 73, fracción VI de la Constitución General de la República un párrafo que —para el caso del Distrito Federal— decía: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale”. Estas figuras nunca se aplicaron y terminaron por ser eliminadas del texto constitucional el 10 de agosto de 1987.

Tan sólo siete años pasaron para que en el estado de Chihuahua, en septiembre de 1994, se introdujeran —por primera vez en una Constitución local del país— el referéndum y el plebiscito. Luego vendría San Luis Potosí, que en diciembre de 1996 incorpora a su legislación las mismas figuras. Posterior a ello es el caso de Jalisco,

en donde el gobernador resuelve, en abril de 1997, proponer al congreso la aprobación del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, cumpliendo así con una de sus promesas de campaña y recogiendo al mismo tiempo las propuestas hechas por algunos ciudadanos en los foros de consulta popular realizados en el segundo semestre de 1996 en el marco de lo que se dio en llamar Reforma Política Integral del Estado de Jalisco.

El auge de este tipo de figuras de democracia directa en los estados de la República alcanzó también al estado de Zacatecas; allí, el 10 de abril de 1998 el Congreso Local aprobó el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Además, el congreso de Baja California, en el mes de julio de 1999, aprobó algunas de estas figuras. Michoacán no se quedó atrás, por lo que apenas hace unos días, el 24 del mes que corre, se aprobó el dictamen de procedencia para introducir a la Constitución local las figuras de referéndum y plebiscito.

Y, para no desentonar con la tendencia de la época, la mesa de negociación para la reforma de Estado, establece, en su agenda de discusión, el tratamiento de dichos temas, al tiempo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está discutiendo la reimplantación de las mencionadas figuras de democracia directa. Esto sin descartar que en otros estados de la República también estén siendo consideradas o discutidas y en algunos más a punto de aprobación.

A continuación haremos algunos comentarios sobre una de las experiencias más acabadas en nuestro país:

VIII. EL CASO JALISCO

Por principio de cuentas, habrá que señalar que no obstante que en abril de 1997 quedaron integrados a la Constitución el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, no fue hasta el 31 de enero de 1998 (último día del período constitucional de la LV Legislatura) cuando se aprobó su ley reglamentaria, denominada Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. Resulta conveniente señalar aquí —por lo que más adelante se expondrá— que la ley aprobada contiene un total de 60 artículos, en tanto que la iniciativa presentada por cuatro diputados panistas el 23 de diciembre de 1997 se integraba por 115, habiendo sido eliminados los capítulos del I al IV del título

cuarto, referidos a las campañas de divulgación que podían realizar en pro o en contra de los procesos plebiscitarios y de referéndum agrupaciones ciudadanas, y a las de divulgación que sobre los mismos podían efectuar los poderes públicos.

En segundo término, debe señalarse, que la mencionada ley, a través de engorrosos y complicados requisitos y procedimientos, logró a medias regular la expresión electoral de la voluntad ciudadana sobre actos “trascendentales” y decisiones gubernamentales, lo que termina por inhibirla y limitarla. En contraposición a su nombre, no contempla nada que tienda a favorecer la participación ciudadana en decisiones gubernamentales más cotidianas, como las referidas a obras y servicios públicos municipales.

Varios han sido los casos que demuestran tanto la inutilidad como la inaplicabilidad de las figuras de democracia directa, tan festinada por el gobierno de Jalisco: contempladas estas figuras en la Constitución, ciudadanos de la colonia Cruz de Sur de Guadalajara, que se oponían a la construcción de una gasolinería, nada pudieron hacer para evitarlo, ya que aún no existía la ley reglamentaria del plebiscito. Una vez aprobada la ley, sus lagunas, imprecisiones y contradicciones han hecho imposible que los jaliscienses de la zona metropolitana de Guadalajara pudieran someter a plebiscito el asunto de un crédito japonés para saneamiento y distribución de agua potable, debido a que en la ley no se contempla el plebiscito regional o intermunicipal sino tan sólo el estatal.

Referéndum

La ley de la materia define el referéndum en su exposición de motivos como “un mecanismo que permite a los ciudadanos censurar la actividad del legislador, del que elabora las leyes y del que hace los reglamentos”; precisa que éste puede ser total o parcial tratándose de reformas constitucionales o de leyes estatales, y total en lo que respecta a los reglamentos y disposiciones que expide un cabildo y que afecten por lo menos a las dos terceras partes de la población de un municipio.

Como puede observarse, en Jalisco se establece un denominado “referéndum municipal” que parece indebido, ya que los municipios no crean leyes sino tan sólo reglamentos u ordenanzas municipales

referidas a actos de gobierno, por lo que dicha figura debería ser más bien un plebiscito municipal. Por lo demás, el referéndum sobre reglamentos y decretos “emanados del titular del Poder Ejecutivo del Estado” y el referido a “las leyes que expida el Congreso del Estado, trascendentales para el orden público o el interés social del estado”, es en rigor innecesario, pues basta con que sean sometidas a referéndum (derogatorio o confirmatorio) las reformas a la Constitución Política del Estado de Jalisco, ya que todas las leyes y reglamentos emanan de ella y no pueden contradecirla.

En Jalisco, además del gobernador y el congreso, podrán solicitar un referéndum, ya sea legal o constitucional, el 2.5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, porcentaje que equivale a un número total de 83,882 jaliscienses debidamente identificados que firmen la solicitud respectiva y proporcionen todos sus datos que posibiliten su localización. Si se trata de un referéndum constitucional, dicha cantidad deberá estar distribuida “en cuando menos la mitad más uno de los municipios”. Lo anterior muestra de manera contundente que, si de reunir firmas se trata, es más fácil constituir un partido político nacional que solicitar un referéndum en este estado.

Plebiscito

La ley de participación ciudadana para el estado de Jalisco define al plebiscito como el mecanismo que “permite a las autoridades conocer en forma directa e indubitable la opinión de los ciudadanos respecto de (sic) decisiones del gobierno, y puede ser estatal o municipal.

El estatal lo puede solicitar tanto el Congreso del Estado con la aprobación de cuando menos dos terceras partes de sus integrantes como el Gobernador de Estado.

En este último caso la ley decide que debe ser sobre propuestas o decisiones de su gobierno considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del estado”. A este respecto, destaca lo siguiente: 1) Los ciudadanos del estado de Jalisco no pueden solicitar un plebiscito estatal; y 2) El que el gobernador del estado solicite un plebiscito sobre sus propios actos o decisiones demuestra dos falacias y una verdad; primera falacia, lo innecesario

rio, complicado y costoso que resulta realizar una “encuestota” para conocer la opinión de los ciudadanos del estado respecto de una decisión que piense llevar a cabo el gobernador; segunda, realizar un plebiscito en vez de una encuesta resulta, además de contra-productiva —en términos de gasto y de tiempo—, poco recomendable políticamente, ya que si el resultado le es adverso en los hechos equivaldría a que el Ejecutivo se hiciera un haraquiri. Por lo tanto la verdad es la siguiente: aceptando, sin conceder, que el gobernante en turno aplique sentido común y realiza encuestas en vez de plebiscitos, su realización, conociéndose de antemano la tendencia favorable de la ciudadanía a su acto o decisión, evidencia que el mencionado plebiscito estatal, más que un instrumento ciudadano para controlar los actos o decisiones del gobierno, es en realidad un mecanismo del poder público para legitimar sus decisiones.

Por lo que toca al plebiscito municipal, la ley establece que podrán solicitarlo los ciudadanos “que residan en el municipio y representen cuando menos a un 5 por ciento de los electores en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a trescientos mil, en los que excedan de esa cifra, bastará que lo solicite un tres por ciento” (por ejemplo, en Guadalajara lo deben solicitar 32,394 electores).

Por otro lado, mientras en el caso del referéndum se establece un porcentaje mínimo de participación ciudadana para que éste sea válido, en lo que hace al plebiscito la ley es omisa en esta materia, y puede, en virtud de ello, darse el caso de que los mismos que solicitaron el plebiscito, o incluso un número menor a ellos, sean quienes participen en el mismo y acuerden objetar un acto o decisión de gobierno.

Iniciativa popular

A la fecha, el estado de Jalisco es el único que contempla en su legislación la figura de iniciativa popular. La ley la define como “la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo de la entidad los proyectos de ley o código, o de reforma a éstos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada”. Del análisis de esta figura de democracia directa destaca lo siguiente:

1) Lo limitativo y hasta contradictorio que puede parecer el que la iniciativa popular sólo pueda ser referida a leyes o códigos estatales, y no a reglamentos municipales, como principalmente debería ser.

2) En la exposición de motivos de las reformas constitucionales que dieron vida a dichas figuras, en una parte dice que “c) la iniciativa popular se establece como facultad de iniciar leyes a los ciudadanos jaliscienses cuyo número represente cuando menos el uno y medio (*sic*) por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondientes al Estado”, cuando cinco párrafos adelante se dice que “se estructuró un equipo de trabajo integrado por diputados pertenecientes a los diferentes grupos parlamentarios [para] perfeccionar la redacción de la misma, presentándose en algunos aspectos, errores mecanográficos y de estilo”; y diez párrafos más adelante dice: “En el artículo 28, fracción V, se propone modificar el requisito para que los ciudadanos puedan presentar iniciativa popular, disminuyéndose el porcentaje al uno por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado...”, en tanto, el mencionado artículo constitucional establece que la facultad de presentar iniciativas y decretos corresponde a “...cuando menos el 5 (*sic*) por ciento del total de dicho registro...”.

3) Siendo esta última cifra la del texto constitucional, un grupo de por lo menos 16,776 ciudadanos es el número mínimo requerido para presentar iniciativas de ley. Sin embargo, en su artículo 55, fracción II, dice que dicha iniciativa “se presentará en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo debiendo contener como requisitos indispensables: II.- Domicilio en la capital del Estado y un representante común para recibir notificaciones”, lo que literalmente quiere decir que la iniciativa popular es un derecho exclusivo de los jaliscienses que residen en la ciudad de Guadalajara.

Por último, incorporar al texto constitucional dicha figura de democracia directa con tal cantidad de requisitos no puede ser sino infantil o demagógico por desconocer, o fingir ignorar, los procesos reales de agregación de intereses e interacción entre elites representativas y diputados para la elaboración de leyes. Para nadie es desconocido que los empresarios, los líderes partidarios, el rector de la Universidad de Guadalajara, el procurador del estado, y

así sucesivamente, todos los representantes de instituciones, grupos de interés, organizaciones, dependencias gubernamentales o partidos políticos son quienes en los hechos presentan siempre el primer proyecto de iniciativa de ley o de reformas a la ley que regula o norma su actividad. Por lo tanto, establecer la iniciativa popular en esos términos significa complicar algo que en los hechos no lo está.

Conclusión al caso Jalisco

Como puede observarse, en Jalisco la Ley de Participación Ciudadana hace que las figuras de democracia participativa nunca puedan aplicarse, y que, de llegar a hacerlo, seguramente el procedimiento no será declarado válido, por lo menos en lo que respecta al referéndum, pues, como ya se dijo, para el caso del plebiscito no se establece un porcentaje mínimo de participación para que ésta tenga validez. Sin embargo, no se pierda de vista que si esto último es así, es porque en Jalisco, si el referéndum sólo es “atole con el dedo”, el plebiscito está concebido como una gran kermesse en la que cualquiera puede adquirir propiedades o casarse, sin que ello tenga validez.

IX. CONCLUSIÓN GENERAL

Sin duda, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, ha conseguido dar a conocer entre la población medidas que hasta hace poco le eran inexactas, como el plebiscito, hasta el grado de que ya logró desgastarlo como figura efectiva para medir el apoyo o la aprobación popular.

Las consultas a los capitalinos, realizadas con cualquier pretexto, lejos de aportar legitimidad a las medidas puestas a consideración si bien no las descalifica, sí introduce un importante grado de duda entre los propios consultados. En México todavía no nos retiramos del todo de la costumbre de las imposiciones, hasta el grado de que todavía hay la percepción de que todo lo debe resolver y decidir el gobierno.

La consulta convocada por el jefe del gobierno del Distrito Federal, para preguntar a la ciudadanía la conveniencia de aplicar el

horario de verano, es el referente más claro de lo improcedente que pueden resultar los plebiscitos.

Se hizo una pregunta a la población cuya respuesta se sabía de antemano por la consabida tendencia del mexicano a hacer el menor esfuerzo, con la evidente intención de avalar una decisión que de antemano tenía tomada el gobernante capitalino y sólo quería legitimar. Pero se aplicó sin ningún rigor metodológico que permitiera un margen de certeza aceptable, de tal manera que la medida no consiguió la legitimidad necesaria para presentarse como solución al conflicto y tuvo que ser la Suprema Corte la que vino a dirimir la controversia. En pocas palabras, la consulta de López Obrador como si no se hubiera aplicado. Así que lo único que dejó fue un gasto del cual nunca se informó a los habitantes de la Ciudad de México.

En este marco, se presentaron casos en los que ciertos delegados políticos de la Ciudad de México estaban en contra de la medida de Andrés Manuel, lo que ocasionó una problemática bastante compleja, pues los capitalinos pasaron por la angustia de no saber cuál era “la hora del amigo” si cruzaban de una delegación a otra.

Pero aún lo poco productivo que resultó esa experiencia, el gobernante capitalino siguió en su empeño por legitimar decisiones ya tomadas y/o inducir apoyos, como es el caso de la consulta sobre los segundos pisos al Periférico y al Viaducto, y un plebiscito con el que pretender preparar su candidatura a la Presidencia de la República: se trata de preguntar a la ciudadanía del Distrito Federal sobre si desea su permanencia al frente del gobierno.

Como se observa, unos mecanismos que podrían servir para fortalecer al gobierno y a sus decisiones, se convierten en manipuladores de opinión.

El resultado es previsible, pasará lo que en el cuento de Franz Kafka “El artista del hambre”, que cuenta la vida de un hombre que se encerró en una jaula y se sometió a una huelga de hambre. La noticia corrió rápidamente por todos los confines y de todos ellos acudió gente a ver a aquel individuo que se autoflagelaba de singular manera. Fue tanta la expectación que provocó en todo el mundo que muy pronto “El artista del hambre” hizo fama y fortuna.

Ante este resultado, rápidamente surgieron por todos lados “artistas del hambre” con el ánimo de alcanzar el éxito del primero,

pero fue tal la proliferación que la población se volvió insensible, se convirtieron en cosa común y terminaron muertos por inanición.

Todavía no pasamos de la adolescencia democrática y ya queremos adoptar formas que solo suelen ser exitosas en sociedades de ciudadanía madura. Por lo demás, la verdadera utilidad de la figuras de democracia directa quedan en entredicho cuando se analizan experiencias como la francesa, donde los socialistas introdujeron la iniciativa popular cuando llegaron al poder en 1981; los resultados han sido poco alentadores y en realidad no ha pasado de ser letra muerta.

Ahora bien: si la introducción reglamentada del referéndum y de la iniciativa popular contribuyeran a acrecentar la legitimidad de la ley en México, entonces serían de gran utilidad para alcanzar precisamente eso que hoy más falta nos hace para garantizar un marco general de certidumbre que genere estabilidad en el largo plazo: un auténtico Estado de Derecho, donde no solo exista capacidad para aplicar la ley por parte de la autoridad, sino donde la sociedad acepte que la legalidad es el marco adecuado para la convivencia.

Si las formas de democracia directa, tanto en el referéndum como la iniciativa popular, contribuyesen a lograr esa meta, entonces habrá que discutirlos en el marco de la Reforma de Estado que se discute en diversas instancias del Gobierno Federal y del Congreso de la Unión, pero sobre bases reales, analizando las formas concretas que puedan ser adoptadas y sin generalidades que sólo empobrecen la reflexión. De otra manera, estaríamos de nuevo en el terreno de la demagogia.

En estos tiempos de maduración y consolidación de nuestro sistema democrático, tenemos que trabajar por fortalecer las instituciones nacionales y, sobre todo, para darle plena vigencia a la División de Poderes, tal y como lo propuso José María Morelos y Pavón en los Sentimientos de la Nación.

Por otra parte, debido a la importancia de los trabajos que se han presentado en esta plataforma del pensamiento jurídico, quiero proponer a los organizadores de este IV Congreso Internacional de Derecho Electoral que los resultados sean llevados a las mesas de trabajo que se están realizando para la Reforma de Estado.