

PREFACIO*

DEMOCRACIA DIRECTA EN CALIFORNIA. PASADO, PRESENTE Y FUTURO

California tiene una historia de más de cien años con la democracia directa. Esta modalidad de democracia fue introducida en este estado por los partidarios del Movimiento Progresista, quienes utilizaron los instrumentos de la democracia directa como medios para incrementar la participación de los votantes en la gobernanza estatal, al darles nuevas facultades legislativas y electorales a fin de que pudieran limitar los intereses especiales y a los partidos políticos. Estos instrumentos de democracia directa, que se discuten con mayor detalle en el presente trabajo, fueron utilizados durante el siglo pasado para implementar nuevas legislaciones, incluyendo:

- La Proposición 13 (1978), que limitaba los impuestos a las propiedades en todo el estado y que ha tenido implicaciones duraderas para las finanzas estatales.
- La Proposición 187 (1994), una medida que prohibía a los inmigrantes ilegales recibir servicios y beneficios estatales.
- La Proposición 209 (1996), que fallaba en contra de las consideraciones especiales hacia las minorías utilizadas por las organizaciones públicas, como el sistema universitario estatal.

Además de ser usada como medio para implementar cambios importantes en las políticas económicas y sociales, el proceso de democracia directa se ha empleado para la reforma política y electoral.

La democracia directa, como se practica en California, consta en realidad de tres procesos distintos.¹ Uno de estos procesos, la iniciativa ciuda-

* Traducción del inglés de Alfonso Ayala Sánchez y Daniel Martínez Vinzoneo.

¹ Estos mismos procesos de democracia directa en el estado de California también existen en el nivel local. Esto es, los condados, ciudades, distritos escolares y otras jurisdicciones de gobierno locales también tienen estas mismas disposiciones. Estas no se discuten en el presente documento.

dana, es en lo que la mayoría piensa cuando discute la democracia directa de California. Las iniciativas ciudadanas son medidas (“propuestas”) que se circulan para recabar firmas, y cuando se consiguen las suficientes firmas válidas de votantes registrados, estas califican para aparecer en una boleta estatal (generalmente en la boleta de una elección primaria o general celebrada en los años pares). Estas iniciativas incluyen la mayoría de las propuestas promulgadas bajo el esquema de la democracia directa.

Sin embargo, hay otros dos componentes importantes de la democracia directa en California. Uno es el referendo, que es una medida que se origina en la Legislatura del Estado y que necesita una mayoría de votos en una elección estatal para ser promulgadas. A menudo, los referendos son medidas sustanciales para las finanzas públicas, por ejemplo, medidas que permitan al estado pedir prestados recursos para proyectos de obras públicas importantes.

El otro componente de la democracia directa de California se emplea con poca frecuencia, pero es muy relevante: la revocación de mandato de funcionarios públicos. Las elecciones revocatorias, como las iniciativas ciudadanas, comienzan con un proceso de recolección de firmas; cuando un número suficiente de firmas se recogen y se validan, se desencadena un proceso mediante el cual ocurre una elección de revocación de mandato; si la pregunta revocatoria recibe la mayoría de los votos emitidos en esa elección, el funcionario es retirado de su cargo y es reemplazado por el candidato que reciba la mayoría de los votos en la elección de sustitución subsiguiente. Este proceso llevó a la destitución del gobernador Gray Davis en 2003, y a ser reemplazado por el exactor, Arnold Schwarzenegger. Discutiremos el proceso de revocación de mandato más adelante.

El proceso de iniciativa ciudadana en California

Según las estadísticas recogidas por el secretario de Estado de California, desde los orígenes del proceso de iniciativa ciudadana en 1912 hasta julio de 2013:

- Se nombraron y sintetizaron 1,767 iniciativas para su circulación.
- 1,311 (el 74%) no pudieron calificar para aparecer en una boleta electoral.
- 360 iniciativas sí calificaron para aparecer en una boleta electoral (20%).

De las 360 iniciativas que calificaron para ser votadas, 122 fueron aprobadas por el electorado, 234 fueron rechazadas y 3 fueron retiradas por orden de un tribunal.²

En las primeras tres décadas de uso, el número de medidas de iniciativa ciudadana que circularon, calificaron y fueron aprobadas mostró un ligero incremento década tras década, según un estudio realizado en 2000 por J. Fred Silva.³ Estos números se redujeron significativamente entre 1940 y 1970, pero han aumentado de forma sustancial en las últimas décadas. Esto es especialmente cierto en el número de iniciativas de ley en circulación, que han aumentado dramáticamente de 47, en la década 1960-1969, a más de 350, durante la década 1990-2000, y a 534, en la década 2000-2009.

El análisis de Silva también examinó el contenido general de las medidas de iniciativa ciudadana previas a 2000. De ellas, la mayoría de las que circularon se relacionaban con la tributación (190) o la regulación gubernamental (113). Los siguientes temas más frecuentes fueron la educación (93), las ciencias médicas o de la salud (92), y los tribunales, la ley y el orden (90). Las medidas más frecuentemente aprobadas se relacionaban con impuestos (11 fueron aprobadas durante este periodo), seguidas por los tribunales, la ley y el orden, educación y asuntos medioambientales (fueron aprobadas 9 de cada una durante este periodo).⁴

Es evidente que el proceso de la iniciativa ciudadana se ha convertido en un componente importante del entorno político y electoral de California. La relevancia del proceso de iniciativa no ha pasado inadvertida para los investigadores académicos; existe una amplia literatura de investigación que ha estudiado el proceso en sí mismo, así como las dinámicas electorales de las propias iniciativas ciudadanas. A continuación resumimos algunos de los componentes más importantes de esta literatura de investigación.

Una pregunta relevante es por qué ha habido un aumento tan notable en el número de iniciativas ciudadanas en circulación en las décadas recientes. Una razón para este incremento es porque los grupos de interés se han dado cuenta de que pueden utilizar el proceso de iniciativa ciudadana para forzar una acción legislativa (Boehmke, 2005, Gerber, 1999). Los grupos de

² El secretario de Estado de California es el funcionario constitucional en el estado que supervisa la administración de la elección. Los datos resumidos, aquí presentados, son de <http://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/pdf/summary-data.pdf>.

³ Véase la figura 2 de Silva, J. Fred, "The California Initiative Process: Background and Perspective", Public Policy Institute of California, Occasional Papers, noviembre de 2000, http://www.ppic.org/content/pubs/op/OP_1100FSOP.pdf. Los números que se discuten en este apartado se toman de la figura 2 de Silva.

⁴ Los datos presentados en este párrafo proceden de la tabla 1 de Silva, J. Fred, *op. cit.*, nota anterior.

interés pueden utilizar la amenaza de una iniciativa, y mostrar compromiso con dicha amenaza al poner una medida en circulación y recolectar firmas, obligando a la legislatura estatal a actuar en asuntos favorables al grupo de interés. Si bien es una estrategia costosa y potencialmente riesgosa para los propios intereses organizados, el proceso de iniciativa les provee una herramienta adicional con la que pueden moldear la legislación: directamente, al trabajar para obtener sus medidas promulgadas en las urnas electorales, o indirectamente, mediante el uso de la amenaza de una iniciativa de ley para forzar la acción legislativa.⁵

Los grupos de interés también pueden utilizar el proceso de la iniciativa ciudadana como un medio para forzar la negociación con sus adversarios políticos. Un excelente ejemplo reciente de este fenómeno se refiere a dos iniciativas de ley que circularon para recabar firmas por parte de un importante sindicato de trabajadores del sector salud en California, el SEIU-United Healthcare Workers West (SEIU-UHW). El sindicato había desarrollado y puesto en circulación dos iniciativas de ley, una limitando la cantidad de dinero que los hospitales podrían cobrar a sus pacientes y la otra reduciendo drásticamente los salarios de los ejecutivos de los hospitales. Recientemente, el SEIU-UHW y la California Hospital Association (este último uno de los principales opositores a las iniciativas de ley de la SEIU-UHW) anunciaron una asociación por 100 millones de dólares para mejorar el sistema Medi-Cal del Estado. Muchos observadores de la política californiana han argumentado que la amenaza de las medidas electorales del SEIU-UHW llevó a ambas partes a la mesa de negociación, y permitió el desarrollo de este compromiso, ya que ninguna de las partes deseaba librar una costosa lucha electoral sobre estas dos potenciales iniciativas de ley.

Por supuesto, una de las motivaciones para instituir las reformas sobre la iniciativa ciudadana, el referendo y la revocación de mandato fue incrementar la participación de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas públicas en California. Esto es particularmente importante en las elecciones contemporáneas en este Estado, ya que la participación en las recientes elecciones estatales ha sido menos que universal: en la elección general de 2012 (que incluyó elección presidencial, varias iniciativas de ley estatales controversiales, y elecciones legislativas federales y estatales), el 72% de los

⁵ Boehmke, Frederick J., *The Indirect Effect of Direct Legislation: How Institutions Shape Interest Group Systems*, Columbus, The Ohio State University Press, 2005; Gerber, Elisabeth R., *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

votantes registrados participaron, lo que se traduce en un 55% de participación de la población elegible.⁶

Las investigaciones sobre el proceso de la iniciativa ciudadana en los Estados Unidos han encontrado que estas iniciativas aumentan la participación de los votantes tanto en las elecciones intermedias como en las presidenciales.⁷ Además, estudios relacionados han descubierto que este efecto es más fuerte en los votantes menos escolarizados; en otras palabras, “los votantes menos escolarizados expuestos a las campañas de las iniciativas ciudadanas experimentan un mayor efecto de movilización que los más escolarizados”.⁸ Efectos similares se han estudiado en California: investigaciones sobre las campañas de recolección de firmas de iniciativas ciudadanas han revelado que cuanto más intenso es el esfuerzo de recolectar firmas, mayor es la participación electoral subsiguiente.⁹ Por lo tanto, la evidencia indica que las iniciativas de ley estimulan la participación de los votantes, particularmente cuando involucran intensos esfuerzos de campaña, ya que exponen a los ciudadanos a información sobre las iniciativas, y son un recordatorio continuo de las elecciones y las oportunidades para la participación política.

También ha habido investigación considerable sobre cómo los votantes toman decisiones cuando se les pide que voten sobre las iniciativas de ley en California. Puede haber muchas medidas en la boleta electoral en la misma jornada electoral que solo difieren en formas sutiles, por lo que la votación sobre iniciativas de ley puede ser cognitivamente demandante para los votantes: muchas medidas electorales contienen un lenguaje complicado, asuntos complejos, y a menudo no pueden clasificarse fácilmente como partidistas o ideológicas. Por lo tanto, en ausencia de partidos políticos o de claves ideológicas, ¿cómo podrían los votantes determinar cómo emitir su voto sobre propuestas electorales particulares?

Muchos investigadores han intentado responder a esta pregunta; por ejemplo, uno de los primeros y más citados artículos en este ámbito fue

⁶ Las estadísticas sobre participación ciudadana fueron provistas por la Secretaría de Estado de California, <http://www.sos.ca.gov/elections/sov/2012-general/04-historical-voter-reg-participation.pdf>.

⁷ Tolbert, Caroline J. y Smith, Daniel A., “The Educative Effects of Ballot Initiatives on Voter Turnout”, *American Politics Research*, vol. 33, núm. 2, 2005, pp. 283-309.

⁸ Tolbert, Caroline J., Bowen, Daniel C. y Donovan, Todd, “Initiative Campaigns: Direct Democracy and Voter Mobilization”, *American Politics Research*, vol. 37, núm. 1, 2009, pp. 155-192 (véase cita de la p. 175).

⁹ Boehmke, Frederick J. y Alvarez, R. Michael, “The Influence of Initiative Signature-Gathering Campaigns on Political Participation”, *Social Science Quarterly*, vol. 95, núm. 1, 2014, pp. 165-183.

publicado en 1994 por Arthur Lupia.¹⁰ En ese trabajo, Lupia examinó las elecciones de 1988 en California, donde hubo cinco medidas de reforma diferentes y complejas sobre seguros de automóviles que competían en la misma boleta electoral. La pregunta de Lupia era simple: en ausencia de señales y heurísticos políticos usuales (partidismo e ideología), ¿cómo podrían los votantes de California determinar cuál era la decisión correcta para ellos de entre estas cinco medidas sobre seguros automovilísticos?

Lupia observó que había tres grupos diferentes involucrados en las campañas respecto a estas iniciativas de ley de seguros de automóviles: la industria aseguradora, los abogados litigantes y los grupos de consumidores y activistas. En la campaña de 1988, Lupia encontró que estos tres grupos diferentes gastaron más de 82 millones de dólares, donde 65 millones de dólares fueron erogados por la industria de seguros, 15 millones de dólares por los abogados litigantes y casi 2 millones de dólares por los grupos de consumidores. Lupia notó que los votantes pudieron observar qué grupos apoyaron las diferentes medidas, y qué es lo que dijeron los diferentes grupos sobre cada medida. Basado en esas observaciones simples y en el conocimiento de qué fuente el elector considera más creíble, Lupia argumentó que los votantes contaban con señales relativamente sencillas sobre las cuales pudieron basar sus decisiones.

Otra investigación ha confirmado esta teoría; en lugar de asumir los costos significativamente elevados de estar completamente informados sobre las medidas electorales, los votantes de California utilizan señales y heurísticos simples cuando emiten sus votos en muchas iniciativas de ley. Por ejemplo, una serie de iniciativas controversiales se presentaron ante los votantes en la década de 1990: las propuestas 187 (beneficios para los inmigrantes ilegales) y 209 (acción afirmativa). En ambos casos, los candidatos y los partidos tomaron posiciones muy diferentes respecto a cada medida, y los candidatos, buscando cargos de elección popular en esas elecciones, utilizaron estas medidas electorales como parte de sus campañas. Así, los votantes pudieron juzgar cómo emitir su voto dependiendo del candidato al que apoyaban usando señales más tradicionales como el partidismo.¹¹

¹⁰ Lupia, Arthur, "Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections", *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 1, 1994, pp. 63-76.

¹¹ Alvarez, R. Michael y Butterfield, Tara, "The Resurgence of Nativism in California? The Cast of Proposition 187 and Illegal Immigration", *Social Science Quarterly*, vol. 81, núm. 1, 2000, pp. 167-179; Alvarez, R. Michael y Garcia Bedolla, Lisa, "The Revolution against Affirmative Action in California: Racism, Economics, and Proposition 209", *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 4, núm. 1, 2004, pp. 1-17.

El caso de los seguros de automóviles de 1988 estudiado por Lupia es un ejemplo de las enormes sumas de dinero que se gastan en California en las medidas electorales, y estudios recientes muestran que este gasto ha ido en aumento en los últimos años. Por ejemplo, el Instituto de Políticas Públicas de California (PPIC, por sus siglas en inglés) estimó que en las elecciones de 2006, 2008 y 2010, se gastaron cerca de 300 millones de dólares en campañas de iniciativas de ley. En 2012, el PPIC estimó que el monto gastado en iniciativas de ley aumentó a más de 500 millones de dólares.¹²

Estas grandes sumas de dinero que se gastan en iniciativas de ley en California han sido vistas por algunos como evidencia de que este proceso no está funcionando como había sido originalmente previsto por el Movimiento Progresista, que hace más de un siglo aprobó tanto la iniciativa ciudadana como el referendo y la revocación de mandato. Críticas sostienen que todo ese dinero indica que los grupos de interés se han apoderado del proceso de la iniciativa ciudadana, lo que, argumentan, es una subversión de la democracia representativa. Los grupos más poderosos podrían utilizar sus recursos para promover una legislación favorable a ellos. De acuerdo con este argumento, los grupos de interés están gastando dinero para ir directamente a los votantes, y estarían socavando el papel de los funcionarios electos y del proceso legislativo.¹³

Dejando de lado este importante debate normativo, los investigadores han estudiado en detalle el papel que los gastos de campaña juegan en las campañas de las iniciativas. Esta es una cuestión difícil, debido a los problemas estadísticos de simultaneidad y endogeneidad que tratan de discernir los efectos de los gastos de campaña en los resultados, la participación ciudadana y el margen de victoria. Hay buenas razones para creer que, si bien los gastos que se erogan en una campaña de iniciativa de ley afectarán el resultado de las elecciones, también es cierto que las expectativas acerca del resultado de la elección influirán en las decisiones estratégicas sobre la asignación de recursos. Esto ha producido una gran cantidad de investigaciones, resumidas en un artículo reciente de Figueiredo, Ji y Kousser (2011).¹⁴

¹² Baldassare, Mark *et al.*, “Just the Facts: The Initiative Process in California”, *Public Policy Institute of California*, octubre de 2013.

¹³ Gerber, Elisabeth R., *op. cit.*, nota 5; Broder, David S., *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money*, Nueva York, Harcourt, Inc., 2000; Matsusaka, John G., *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2004.

¹⁴ De Figueiredo, John M. *et al.*, “Financing Direct Democracy: Revisiting the Research on Campaign Spending and Citizen Initiatives”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 27, núm. 3, 2011, pp. 485-514.

A pesar de estos problemas estadísticos, existe evidencia de que las campañas de iniciativas ciudadanas más intensas (donde se gasta más dinero) conllevan una mayor participación electoral, especialmente de los votantes que cuentan con menor información política.¹⁵ Y si bien existe cierto debate sobre el efecto de los gastos de campaña a favor y en contra de una medida electoral, parece haber pocas dudas de que en California un gasto fuerte en contra de una propuesta electoral reduce la probabilidad de que la medida pase, y también existe evidencia de que un fuerte gasto a favor de una medida puede aumentar las probabilidades de que esta se apruebe.¹⁶ Esta es un área donde seguirá habiendo debate e investigación académica en el futuro cercano.

Una discusión sobre la experiencia de California con la democracia directa no puede concluir sin mencionar el proceso de revocación de mandato. Si bien el proceso de iniciativa ciudadana ha sido ampliamente utilizado, y ha dado lugar a la promulgación de muchas leyes nuevas e importantes en el siglo pasado en California, la revocación de mandato no ha sido ampliamente utilizada en el estado. Hay una excepción importante; la revocación en 2003 del entonces gobernador Gray Davis y su sustitución por Arnold Schwarzenegger. Después de haber sido solicitada por más de 900,000 votantes en California se llevó a cabo una elección extraordinaria. En esa inusual elección estatal en un año fuera del ciclo electoral, se pidió a los votantes de California que decidieran sobre dos cuestiones importantes. Primero, ¿debe el gobernador actual, Gray Davis, ser revocado de su cargo? Y segundo, de una lista de 135 candidatos, ¿quién debe ser elegido para reemplazarlo en caso de ser removido?

Si bien en algunos aspectos esas parecen un par de opciones sencillas para que los votantes decidan, en realidad la elección de revocación de mandato de 2003 fue altamente compleja.¹⁷ La elección fue convocada con poca antelación, dejando a los funcionarios electorales en todo el estado con el problema de preparar boletas y sistemas de votación para esta elección. Los litigios y la controversia también rodearon dicha elección, produciendo incertidumbre acerca de cómo aparecería exactamente el contenido de la boleta y el significado exacto de la elección del candidato de reemplazo. Al final, la investigación indica que los votantes de California parecen haber descifrado cómo emitir sus votos en una elección altamente inusual; sus

¹⁵ Tolbert, Caroline J. *et al.*, *op. cit.*, nota 8.

¹⁶ De Figueiredo, John M., *op. cit.*, nota 14 (con su argumento un poco resumido).

¹⁷ Alvarez, R. Michael *et al.*, "The Complexity of the California Recall Election", *PS: Political Science & Politics*, vol. 37, núm. 1, 2004, pp. 23-26.

preferencias parecían bastante ordenadas, y el resultado fue bastante claro (Davis fue removido y Schwarzenegger fue elegido como su reemplazo).¹⁸

Así, California ha tenido una historia relativamente tumultuosa con respecto a sus reformas de la era progresista; la iniciativa ha sido ampliamente utilizada y ha tenido un efecto importante tanto en la política estatal como en la nacional, mientras que la revocación de mandato ha sido escasamente usada a nivel estatal, pero con un efecto enorme en la política del estado en la última década. Dada esta historia, es natural cuestionarse si los votantes de California quisieran terminar su experimento con la democracia directa. Ha habido una investigación considerable al respecto; por ejemplo, las encuestas del PPIC durante más de una década han documentado que los votantes de California desean mantener el proceso de iniciativa ciudadana.¹⁹ Es decir, al electorado de California le agrada tener la oportunidad de sopesar los asuntos importantes de actualidad, y participar en sus propias actividades legislativas.²⁰ Dado que a los votantes generalmente les satisface el proceso de iniciativa ciudadana, es muy probable que continúe siendo una característica importante de la política californiana en el futuro.

R. MICHAEL ALVAREZ
Welmar E. ROSADO BUENFIL

¹⁸ Alvarez, R. Michael y Kiewiet, D. Roderick, "Rationality and Rationalistic Choice in the California Recall", *British Journal of Political Science* 39, 2009, pp. 267-290.

¹⁹ Baldassare, Mark *et al.*, *op. cit.*, nota 12.

²⁰ *Idem.* Mientras que a los votantes les agrada el proceso de iniciativa ciudadana, ven áreas para su reforma (por ejemplo, mejorar la transparencia, e incrementar el involucramiento legislativo y ciudadano).