

RÉGIMEN REPRESENTATIVO Y DEMOCRACIA DIRECTA: HACIA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS

Gwénaël LE BRAZIDEC

SUMARIO: I. *Régimen representativo vs. democracia*. II. *La democracia semidirecta*. III. *Conclusión*.

La opinión según la cual el régimen representativo, común al conjunto de las llamadas “democracias pluralistas”, es la única y verdadera forma de democracia, tal como lo afirma Böckenförde,¹ es bastante compartida tanto en la doctrina *iuspublicista* como en ciertas escuelas de ciencia política. Se puede, en este sentido, considerar que “su criterio principal es la elección de los dirigentes por el sufragio universal, a través de elecciones competitivas, disputadas, con periodicidad regular”.² A título de ejemplo, podríamos dar los nombres de Joseph Schumpeter³ y también de Giovanni Sartori,⁴ es decir, la escuela liberal en la que la democracia se reduce estrictamente a su aspecto *procedural* de elecciones disputadas y periódicas. Bien es cierto que desde la reaparición de la democracia moderna, la llamada “democracia representativa” es considerada como el régimen donde existe más libertad y participación de los electores en la vida pública.

1 “Democracia e rappresentaza”, *Quaderni Costituzionali*, agosto de 1985, pp. 227 y ss., y en Santolaya Machetti, Pablo, “Las distintas modalidades de referéndum”, *Revista del Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1993, p. 364.

2 Braud, Philippe, *Sociologie politique*, París, LGDJ, 1992, p. 131.

3 *Capitalisme, socialisme et démocratie*, París, Payot, 1965.

4 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1994.

Sin embargo, la elección periódica de los dirigentes políticos no es la única forma de democracia reconocida hoy día, y tampoco corresponde a la definición original de democracia:⁵ el ejercicio de la soberanía por el pueblo.

Nos parece, por tanto, necesario volver a los clásicos del género y, sobre todo, a la historia constitucional, esencialmente europea, para entender en qué medida, teórica e históricamente, se contraponen régimen representativo y democracia, considerando que todavía no se ha superado tal planteamiento.⁶ Nos apoyaremos, para eso, en las obras de Raymond Carré de Malberg, de Carl Schmitt y de René Capitant. La realidad constitucional y política, con la aparición de numerosas formas de democracia semidirecta (plebiscito, referéndum, iniciativa popular) y el uso cada vez más extendido de aquéllas, no puede sino confirmar la actualidad del tema (en particular en las nuevas Constituciones latinoamericanas).

Sin embargo, estas formas de democracia siguen originando críticas y oposición virulenta tanto de los actores como de la doctrina jurídica. Es con el objetivo de aclarar la cuestión que nos parece primordial volver al debate teórico a fin de percibir nítidamente la oposición (si no es la antinomia)⁷ entre los principios representativo y democrático, tratando de diferenciarles al nivel teórico —por lo tanto más puro— (véase I, 1 *infra*). Seguiremos por el estudio histórico-constitucional, que nos permitirá observar la transformación del régimen representativo (véase I, 2 *infra*) apoyándonos en el esquema del profesor Capitant.⁸ Luego, nos

5 *Diccionario de la Lengua Española*: “1. Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno; 2. Predominio del pueblo en el gobierno político del Estado”. Petit Robert: “Doctrine politique d’après laquelle la souveraineté doit appartenir à l’ensemble des citoyens; organisation politique dans laquelle les citoyens exercent cette souveraineté”.

6 En sentido contrario, *cfr.* Santolaya Machetti, Pablo, *op. cit.*, nota 1, p. 364: “la contraposición... entre democracia directa o de identidad y democracia representativa [...] creo que tal planteamiento ha perdido toda actualidad”.

7 Al nivel teórico, por tanto, no podemos considerar, como lo hacen numerosos juristas, por ejemplo Diego Valadés en su obra magistral *El control del poder* (México, UNAM, 1998, p. 41) que “en el caso extremo de la democracia, la de carácter directo... el pueblo tiene el control. El control no estaba delegado; se ejercía directamente por aquellos en cuyo favor se había establecido”; puesto que en eso consiste etimológicamente la democracia y por tanto no constituye un caso extremo sino la más estricta aplicación del principio democrático.

8 *Démocratie et participation politique*, París, Bordas, 1972, p. 7 (la versión utilizada es la de los “Cours du droit”).

referiremos a la democracia semidirecta a través de las experiencias contemporáneas (en particular la europea y la francesa de la V República, en su versión gaullista) no sin haber previamente descartado o fuertemente matizado las críticas que sigue recibiendo. Será la oportunidad para demostrar la legitimidad de tales formas directas de expresión de la voluntad popular (véase II, 1 *infra*) como de criticar las versiones adulteradas de aquéllas, sean éstas liberales (representativas) o autoritarias, dando una prueba del miedo a la participación directa del pueblo por parte de la clase dirigente, es decir de sus representantes (véase II, 2 *infra*).

I. RÉGIMEN REPRESENTATIVO VS. DEMOCRACIA

Si se puede afirmar que hoy día todas las democracias consolidadas son “representativas”, también podríamos considerar la representación como “un coup de force symbolique”, según la expresión del sociólogo francés recientemente fallecido, Pierre Bourdieu.⁹ Las democracias pluralistas (o liberales) articulan, según la ciencia política, dos nociones muy distintas: por una parte, “un principio representativo, en virtud del cual el pueblo, reputado soberano, delega a un pequeño número la facultad de expresar su voluntad; por otra parte, un principio liberal que privilegia la libre confrontación de los candidatos a la representación”.¹⁰ Nos puede asombrar que no figure aquí ningún principio democrático. Esta ausencia no es, sin embargo, tan sorprendente puesto que los dos conceptos, por lo menos teóricamente, son opuestos (1). Además, hemos podido observar que la práctica política del régimen representativo ha sido escasamente democrática (2).

1. *Dos conceptos contrarios*

Al volver a la teoría política-constitucional, aparece nítidamente la oposición entre el principio de identidad (democracia) y de representación.

⁹ “Délégation et fétichisme”, *Choses dites*, París, Ed. de Minuit, 1987, p. 194.

¹⁰ Braud, Philippe, *op. cit.*, nota 2, p. 131.

El gran jurista alemán antiliberal Carl Schmitt, en su búsqueda de la pureza de los conceptos políticos, nos desvela la oposición teórica irremediable que existe entre la democracia y la representación. Por otra parte, el maestro de Estrasburgo, Raymond Carré de Malberg, y el constitucionalista “oficial” de la V República, René Capitant (discípulo de ambos juristas), enfatizan las diferencias existentes entre ambas formas políticas, basándose en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

A. *Identidad y representación*

Desde un punto de vista teórico, la democracia se puede entender como el principio de identidad entre el gobernante y los gobernados, entre el que ordena y el que obedece. Si queremos esclarecer esta afirmación, nos debemos referir a la ausencia de clase o categoría entre dos tipos de figuras políticas: el que gobierna y el que es gobernado; en otras palabras, estas dos figuras son idénticas, son las mismas personas puesto que, por definición, “en la democracia pura, sólo hay identidad del pueblo físicamente presente con él mismo”, por lo tanto sin representación alguna. Siguiendo a Carl Schmitt en su demostración, la democracia sólo es posible suponiendo la existencia primordial de una igualdad sustancial entre gobernantes y gobernados.

En su muy aguda obra sobre la situación del parlamentarismo, el pensador alemán ejemplifica la serie de identidad propia de la democracia: “identidad de los gobernantes y de los gobernados, del dirigente y de los sujetos, del pueblo con su representación, la identidad entre leyes y Estado, en última estancia, la identidad entre el cuantitativo (mayoría numérica o unanimidad) y del cualitativo (justeza de la ley)”.¹¹

Sin embargo, el maestro de Plettenberg recuerda la necesidad de la diferencia orgánica entre gobernantes y gobernados mientras la necesidad de gobierno y de mando (es decir, un Estado democrático) perdure. La identidad consiste en que aquéllos no se diferencian cualitativamente de los gobernados, es decir, son iguales al pueblo (y el pueblo igual a los gobernantes).

¹¹ Schmitt, Carl, *Parlementarisme et démocratie*, París, Seuil, 1923-1926 [trad. de 1988], p. 33.

Existe una relación de inmanencia entre gobernantes y gobernados. El poder no descansa en una pretendida cualidad superior de los gobernantes, inasequible al pueblo, sino únicamente “en la voluntad, el mandato y la confianza de los que son dominados o gobernados”.¹² Por tanto se considera que el pueblo es capaz de actuar políticamente por su simple existencia inmediata. Es entonces una unidad política como potestad real en su identidad inmediata con el mismo.

Por el contrario, la representación se fundó en la idea de que: “la unidad política de un pueblo como tal no puede nunca estar presente bajo una identidad real y debe siempre *ser representada* personalmente por unos hombres... [En esta situación, la] monarquía sólo es una representación absoluta y se apoya en la idea de que la unidad política sólo aparece con la representación”.¹³

Según las épocas, el representante será el monarca o el Parlamento (o ambos en el caso de la monarquía constitucional) sin el cual el pueblo meramente se queda sin existencia. Pero también, el (los) representante(s) quiere(n) por el pueblo al considerar que le da(n) forma y existencia, es decir, se sustituye(n) a éste, proclamando querer por él y hasta ser él mismo. El pueblo, en este caso, no tiene existencia ni voluntad autónoma del representante y se desprende de su poder (o por lo menos de expresarse directamente).

B. *La participación*

La representación, como acabamos de ver, ni siquiera necesita de una participación (mínima) del pueblo para expresar la voluntad de éste. Estamos aquí en la encrucijada entre representación y democracia: nada más y nada menos que la participación del propio pueblo (llamado soberano). Los turiferarios de la democracia proclamada representativa se satisfacen con una participación mínima (las elecciones) que les permite atribuirle un carácter democrático y apartar la voluntad popular al monopolizarla los representantes. Una teoría político-constitucional consecuente no puede pasar por alto esta contradicción.

12 *Id.*, *Théorie de la Constitution*, París, PUF, 1928 [trad. de 1993], p. 372.

13 *Ibidem*, p. 342.

El filósofo de la democracia más pura, Jean-Jacques Rousseau, se fijaba —con razón— en el Poder Legislativo al pensar que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial estaban ligados al cumplimiento de la ley.

Pues, la ley no tiene una naturaleza democrática si no es con la condición de ser “la expresión de la voluntad general”,¹⁴ es decir, haber sido consentida por el conjunto de los ciudadanos y respetar, en sus prescripciones, la igualdad fundamental de aquellos. En otras palabras, la ley debe ser general tanto por su fuente (los ciudadanos) como por su objeto; respetando estas condiciones, la ley sigue siendo un elemento de libertad e igualdad.¹⁵ De esta constatación se derivan dos consecuencias capitales:

- a) La verdadera democracia sólo es posible bajo la forma directa. La ley sólo es democrática bajo la condición de resultar del consentimiento expreso de los ciudadanos.
- b) La verdadera democracia exige el consentimiento de la unanimidad y no sólo de la mayoría de los ciudadanos. Es falso reducir la definición de la democracia al reino de la mayoría. Esa conclusión deriva de la generalidad de la ley.

Ahora bien, ese es un ideal al que tenemos que acercarnos. El principio de la mayoría, al existir una cierta homogeneidad del pueblo,¹⁶ implica que nuestra voluntad es a veces mayoritaria, otras veces minoritaria (en ningún caso siempre minoritaria), y por tanto nos inclinamos ante el veredicto de la mayoría, siendo su decisión considerada como la expresión de la voluntad general. En efecto, libertad e igualdad no son aniquiladas: oprimidos y opresores están sometidos a la misma ley sin discriminación ni injusticia. En resumen, podríamos afirmar que en “un régimen democrático la ley no debe ser la obra de un gobierno que impone su voluntad a los gobernados”.

¹⁴ Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social*, París, Garnier-Flammarion, 1966, libro II, capítulo 6; “Le peuple soumis aux lois en doit être l’auteur”, p. 75.

¹⁵ Capitant, René, *op. cit.*, nota 8, p. 2.

¹⁶ Tanto René Capitant como Carl Schmitt coinciden en esta condición imprescindible a una democracia real: la inexistencia de minorías estables que podrían sufrir continuamente del peso (tiranía) de la mayoría. Sin embargo la forma federal, con niveles diferenciados de democracia y posibles vetos, permite la coexistencia de minorías permanentes.

De allí la terrible contradicción del famoso artículo 60. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos pueden personalmente, o por su representantes, contribuir a su formación”.

Es a la vez Rousseau y lo opuesto a Rousseau: el régimen democrático y el régimen representativo. Democracia y participación están íntimamente ligadas: pues, etimológicamente, participar es tomar parte, es un verbo activo; no es “ser parte” ni “hacer parte”, supone una acción. La participación democrática se define por tanto como “la participación en un acto jurídico colectivo de autonomía”. La democracia exige que toda persona sea autónoma y que todos los miembros de la colectividad (es decir los ciudadanos) participen de esta autonomía.

Dentro de esta concepción, el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular son un acto de autonomía (pues votamos personalmente —o tenemos la posibilidad de hacerlo— la norma a la que vamos a ser sometidos), mientras la ley votada por los representantes es un acto de heteronomía. Por consiguiente, “se pueden diferenciar los regímenes de heteronomía, que tienden a restringir al número de participantes, de los regímenes democráticos que tienden a generalizar la participación”.¹⁷

Se necesitó no menos que una vida de labor y de reflexión ni menos que dos grandes obras de Carré de Malberg para poner a descubierto esta superchería, afirma René Capitant. Aquella se plasma en la teoría de Sieyès de la soberanía nacional frente a la soberanía popular. Según el maestro de Estrasburgo: “El régimen representativo toma su punto de arranque en el sistema de la soberanía nacional y, a la inversa, la noción de soberanía nacional desemboca esencialmente en el gobierno representativo”.¹⁸

Aquella implica la delegación, es decir, el derecho de actuar en nombre de otras personas, lo que conlleva siempre una cierta subordinación del representado al representante hasta llegar a la usurpación cuando la “voluntad del ‘representante’ se substituye totalmente a la de los ciudadanos”.¹⁹

17 Capitant, René, *op. cit.*, nota 8, p. 30.

18 Carré de Malberg, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, 2 ts., París, Sirey, 1920-1922, vol. 2, p. 199.

19 *Ibidem*, p. 229.

Para concluir esta parte, cabe simplemente recordar estas palabras: “Vemos cómo el gobierno representativo fundado en la soberanía nacional se opone a la monarquía [absoluta] y a la democracia pura. El rey en la monarquía, los ciudadanos en la democracia no son los delegados del soberano, son el propio soberano”.²⁰

La teoría de la soberanía nacional se resume, a final de cuentas, en la exclusión del pueblo del ejercicio de la soberanía y, en última estancia, en la apropiación de la soberanía por los representantes.

Carl Schmitt, sin embargo, viene a matizar esta opinión no tanto al nivel de los principios sino de la realidad histórica y constitucional, al afirmar que el Estado democrático existe como Estado y que, por tanto, no se puede hacer desaparecer la diferenciación entre gobernados y gobernantes:

En la realidad de la vida política, no existe Estado que pueda renunciar a todos los elementos estructurales del principio de identidad, ni tampoco un Estado que pueda renunciar a los elementos de la representación... Estas dos posibilidades, identidad y representación, no se excluyen, sino sólo representan dos puntos de orientación opuestos para la conformación concreta de la unidad política. Uno u otro predomina en todo Estado, pero ambas hacen parte de la existencia política de un pueblo.²¹

Todo intento de realizar una democracia pura (directa) debe tener en cuenta este límite de la democracia. Si no la democracia significaría la disolución de la unidad política, pues un Estado sin representación sería imposible.

Conviene, en este punto de nuestra argumentación, referirnos a la práctica y evolución del régimen representativo.

2. *Una práctica muy poco democrática*

Existe comúnmente una confusión entre democracia y régimen representativo; podemos encontrar la razón en la voluntad de los representantes de vestirse de la capa legitimadora de la democracia admitiendo para eso unos mecanismos, a menudo desvirtuados, que pertenecen o que permiten una expresión democrática mínima del pueblo representado.

²⁰ *Ibidem*, p. 202.

²¹ Schmitt, Carl, *Théorie...*, *cit.*, nota 12, p. 343.

Podremos ver en qué medida los autoproclamados representantes trataron durante mucho tiempo de limitar los efectos democráticos de estas técnicas e impedir cualquier incremento de participación popular en las decisiones políticas.

El origen moderno del régimen “representativo” (es decir, en el sentido más puro) no lo encontramos en el sistema británico, que se puede cualificar de semirrepresentativo (B), sino en la Revolución francesa, régimen que perduró al hilo de varias Constituciones, por lo menos hasta el fin de la IV República, en 1958 (A).

A. *La versión clásica del régimen representativo*

Este régimen consiste en la atribución de la expresión (oficialmente sólo ella) de la soberanía a los representantes del pueblo. En otras palabras, éstos son censados a representar al propio pueblo pero, en la práctica, conlleva la exclusión del pueblo del ejercicio de la soberanía (es decir, en termino general, hacer la ley). En la teoría de la soberanía nacional, la nación no es identificada con el pueblo sino con una persona que no puede querer ni actuar sino por sus órganos, es decir, sus representantes: al final, asistimos a la “confiscación” (*cfr.* René Capitant siguiendo a Carré de Malberg) de la soberanía popular puesto que, según las propias palabras de uno de sus defensores, “...el poder pertenece al pueblo... pero son sus elegidos los que deben ejercerlo” (Pierre Cot),²² afirmación que reflejan tanto los textos constitucionales²³ como las prácticas políticas: la soberanía parlamentaria (defendida por los propios representantes): “El único soberano es la Asamblea Nacional, delegación del pueblo” (Coste Floret).²⁴

La única participación aceptable, siguiendo a Montesquieu,²⁵ confina al pueblo a la elección de sus “representantes”.

22 Citado por Capitant, René, *op. cit.*, nota 8, capítulo 5, p. 6.

23 Podemos tomar como ejemplo, en América Latina, la Constitución argentina de 1853 cuyo artículo 22 declara: “el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes”. Podríamos citar muchísimas otras Constituciones tanto europeas como americanas.

24 Citado por Capitant, René, *op. cit.*, nota 8, capítulo 6, p. 6.

25 Montesquieu, *El espíritu de la leyes*, libro XI, capítulo 6: “[El pueblo] sólo debe entrar en el gobierno para elegir a sus representantes”.

a. Elección y representación

En los inicios de la representación, ni siquiera se podía considerar que el pueblo elegía a sus representantes. No existía el sufragio universal sino, con el curso del tiempo, un sufragio restringido (censatario y/o capacitario), a varios grados, con el fin de alejar al representante de la posible influencia de los electores.

Lo importante era garantizar la independencia de los representantes por medio de la prohibición del mandato imperativo,²⁶ por el hecho de que no podía ser sometido a instrucciones. Por tanto, toda persona cuyo modo de vida implicaba dependencia o afiliación a una organización precisa no podía llegar a ser diputado. Esta concepción explica también la tardanza en otorgar el derecho de sufragio a numerosos grupos de ciudadanos, como los funcionarios, militares, miembros del clérigo, sirvientes y... las mujeres (por la supuesta influencia de la Iglesia en su voto, su sumisión a su marido, etcétera).²⁷

Estas medidas podían ser complementadas por el principio de no-reelección de los representantes al estar, en caso contrario, bajo la presión de los electores para recibir otro mandato. De hecho, las elecciones consistían en un simple poder de nombramiento por el pueblo, ningún recurso contra la voluntad de los representantes era posible; las decisiones eran definitivas, inatacables, sin apelación.

Al principio, cuando todavía no existía una opinión estructurada (sin partidos políticos ni programas), elegir un representante implicaba la delegación total a los elegidos de las políticas a seguir. Estábamos en presencia de una irresponsabilidad total de los representantes frente a sus electores.

Conviene en este momento regresar a la oposición existente entre representación y democracia para bien entender el sentido de las elecciones, como nos invita a hacerlo Carl Schmitt: “La *elección* puede crear una verdadera representación y constituye un método del principio aristocrá-

²⁶ Bien representativa de eso es la “Carta a los electores de Bristol”, de Edmund Burke; asimismo, las aseveraciones de Sieyès afirmando que los representantes no han de hacerse los intérpretes transparentes de la voluntad de los representados.

²⁷ Cfr. Rosanvallon, Pierre, *Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, París, Gallimard, 1992.

tico,²⁸ en la medida en que tiene como fin proceder a una *selección* de los mejores cuando su orientación va desde abajo hacia arriba, por tanto cuando los elegidos son también los más eminentes”.²⁹

Cabe comparar esta reflexión con la de Montesquieu, según el cual, “la gran ventaja de los representantes, es que son capaces de debatir de los asuntos. El pueblo no lo es. Existe un gran vicio en la mayoría de las antiguas repúblicas: el pueblo tenía el derecho de tomar resoluciones activas, cosa que es totalmente incapaz de llevar a cabo”.³⁰

En pocas palabras, la elección se entiende como una forma de elegir “una manifestación concreta de un género superior de ser”,³¹ capaz de encargarse de las cosas de la *polis*. Estamos muy lejos del principio de identidad entre gobernantes y gobernados, pues los primeros son cualitativamente diferentes (superiores) a los últimos.

b. Otros elementos de la realidad política-electoral

La expansión de la representación proporcional y la profesionalización creciente de la política, con el peso cada vez mayor de los organismos partidistas, vienen a acentuar esta separación entre representados y representantes.

Desde el inicio del siglo pasado, el fenómeno de los partidos políticos ha sido analizado en profundidad y se debe subrayar, refiriéndose a la democracia en los sistemas políticos hoy en día, la tendencia oligárquica³² (por tanto antidemocrática) y la creación de una verdadera clase de dirigentes políticos profesionales sustancialmente diferente de los electores; la ciencia política lo observa sin reparo alguno: “Si se admite la idea de una convergencia profunda entre los intereses y las aspiraciones fundamentales de las distintas elites dirigentes, los distintos partidos que

²⁸ En este sentido, véase la parte histórica de la obra de Ihl, Olivier, *Le vote*, París, Montchrestien, 1996.

²⁹ Schmitt, Carl, *Théorie...*, *cit.*, nota 12, p. 356.

³⁰ Véase Montesquieu, *op. cit.*, nota 25.

³¹ Schmitt, Carl, *Théorie...*, *cit.*, nota 12, p. 347.

³² Cfr. Michels, Roberto, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu Editores (1911), 1983; Ostrogorski, Moisei, *La démocratie et les partis politiques*, París, Fayard, 1902 (ed. de 1993); Weber, Max, “La política como vocación”, *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1991, pp. 81-179; *id.*, *Economie et société*, 2 ts., París, Plon, 1922.

alternan efectivamente en el poder serán considerados fundamentalmente unidos sobre lo principal, es decir la perpetuación del sistema social y político”.³³

Un modo de escrutinio proporcional (de lista)³⁴ al ampliar la circunscripción electoral tiene como consecuencia alejar al representante de sus electores y, por consiguiente, afloja una eventual influencia de aquéllos en sus decisiones. Por el contrario, y a pesar del peso creciente de las investiduras partidistas, la circunscripción uninominal unida a la reelección sin limite tiende a estrechar los lazos entre el representante y sus electores, al entablar con ellos una relación de confianza susceptible de responsabilidad ante éstos; asimismo, puede tener por consecuencia aflojar el lazo de dependencia de los elegidos para con el partido.

- a) En caso de reelección, la investidura del partido tiene suma importancia (incluido en los sistemas electorales mayoritarios), pero el representante está sometido, en gran medida, a su número en la lista, generalmente decidida por las instancias centrales del partido.
- b) Si no existe reelección o si está limitada (dos mandatos consecutivos o con un tiempo entre dos mandatos), el peso del partido no es, como se piensa habitualmente, menos importante sino, por el contrario, se hace sentir aún más; este será el encargado de encontrar otro puesto (electivo o administrativo) a sus elegidos y prepararles su carrera política. El representante es entonces totalmente independiente de los electores pero a la merced de la dirección de su organización política, lo que hace escribir a Diego Valadés: “aunque el mandato popular no es vinculante, si lo es el del partido”.³⁵

³³ Braud, Philippe, *op. cit.*, nota 2, p. 133.

³⁴ *Cfr.* el pionero estudio de Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, 10a. ed., México, Fondo de Cultura Económica (1951), 1987, y las confirmaciones ulteriores, a pesar de las críticas formuladas: Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed., Madrid, Alianza Universidad, 1992; *id.*, *Ingeniería constitucional comparada...*, *cit.*, nota 4; Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1998.

³⁵ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 7, p. 78. “El problema actual del sistema representativo es que el elegido por la ciudadanía tiende a convertirse en un representante dual: con un mandato representativo del pueblo, y con otro mandato imperativo del partido”, p. 75. Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, Mé-

La representación proporcional, al suavizar los efectos de un cambio importante de la opinión pública, tiende también hacia un “régimen de irresponsabilidad generalizada”; pues ni siquiera los partidos son, a nivel global, responsables ante sus electores tanto en el curso de la legislatura como en el propio día de las elecciones. No es sino particularmente significativo del desposeimiento absoluto de cualquier participación efectiva del pueblo en la vida de la *polis* que la aseveración de Gaetano Mosca: “Los representantes no son elegidos, se hacen elegir”.

La elaboración de la ley por decisión de una representación popular elegida por los ciudadanos, cuya voluntad está considerada (política y jurídicamente) como la del pueblo entero, es la sustitución democrática de identidad por el principio de representación.

Ahora bien, este tipo de sistema representativo “lleva a un naufragio inevitable”³⁶ y ha forzado la apertura del sistema constitucional.

B. *El régimen semirrepresentativo*

Según René Capitant,³⁷ el régimen representativo “en su origen ha sido concebido como totalmente distinto de la democracia y hasta opuesto a ella”. Sin embargo, ha incorporado algunos rasgos democráticos y ha llegado a un régimen mixto, semirrepresentativo, cuyo prototipo histórico es el parlamentarismo inglés.

Los regímenes representativos, a veces calificados también de regímenes de Asamblea, por ejemplo la III y IV Repúblicas francesas, la República italiana (por lo menos hasta su reforma en 1993), se caracterizan por la irresponsabilidad de sus “representantes” ante los electores. Se trata de Estados de partidos (*partitocracia*, *Parteienstaat*),³⁸ en el sentido que los partidos se reparten todos los puestos políticos y administrativos importantes.³⁹ Es justamente este criterio, la responsabilidad

xico, UNAM, 1991, p. 33; acerca de la Constitución de Panamá (artículo 224-3) afirma que “se ha institucionalizado la pertenencia de las bancas al partido —con una virtual instauración del mandato imperativo— y no al pueblo, como corresponde al sistema representativo”.

³⁶ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 7, p. 46.

³⁷ Capitant, René, *op. cit.*, nota 8, p. 7.

³⁸ García-Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

³⁹ El caso español actual es muy representativo de eso con el reparto entre el PSOE

política de los representantes, junto con la participación más activa del pueblo en las decisiones políticas, el que define el régimen semirrepresentativo...

Este término (“semirrepresentativo”) aparece en 1902 en la obra de Esmein⁴⁰ para indicar la profunda diferencia que contempla el régimen inglés del régimen continental (en particular el francés). Y esta diferencia radica, en primer lugar, en el principio mayoritario que ordena el sistema político inglés, reforzado, en segundo lugar, por unas reglas constitucionales acordes al espíritu del sistema.

La concepción de las elecciones es muy diferente de la que conoce el régimen representativo y por tanto conlleva un contenido diferente de la participación. Se trata aquí de reconocerle un papel democrático al electorado; no es sólo designar, a través de su voto, unos elegidos (proclamados representativos, es decir, en última instancia, representantes), sino expresar una voluntad (o por lo menos una opinión) que tiene una fuerza política en sí misma y se impone al elegido; en este sentido la participación de los electores expresa la voluntad general.

Ciertamente no es una expresión directa, pero el sistema mayoritario ofrece la posibilidad —a través del voto— de elegir casi directamente un equipo de gobierno y una política concreta (o por lo menos un programa de gobierno) vía la alternancia entre dos políticas, si no opuestas por lo menos de raíz diferente. El vocabulario transmite igualmente esta diferencia: no son elecciones sino una “consulta electoral” y por tanto la expresión de una opinión, los electores están allí consultados sobre los asuntos públicos.

Contrariamente a lo que podía suceder en el modelo más puro de la representación, la publicidad de las sesiones, el voto público en la mayor parte de las decisiones del Parlamento y la publicación de los debates y de los votos en el *Boletín Oficial* lleva la actuación de los representantes a la luz pública y al conocimiento de los electores. La no-limitación de la reelección, con la creación de una relación de confianza (en cada

y el PP (algunas veces los otros partidos como IU, CIU o el PNV). La elección de los miembros del Tribunal Constitucional o del Consejo General del Poder Judicial, entre otros, llegan a ser un sórdido regateo entre los partidos que no pueden sino dar una mala imagen a estas instituciones que politizan a ultranza.

⁴⁰ Citado en Capitant, René, *op. cit.*, nota 8, p. 36.

elección revocable) entre el diputado y los electores se convierte en un medio de presión muy importante por parte de éstos.

Más allá de esta nueva concepción del voto existe una figura constitucional que otorga un papel destacado al electorado: la disolución.⁴¹ En el régimen representativo, el pueblo no podía tener voluntad propia e inmiscuirse directamente o indirectamente en la voluntad de los dirigidos. La disolución cambia radicalmente este hecho al dar a los electores un control sobre el elegido: además de racionalizar el régimen parlamentario al reforzar la cohesión de la mayoría,⁴² este instrumento permite al pueblo expresar su opinión en un conflicto entre gobierno y Parlamento.

Se trata, en otras palabras, de que el pueblo arbitre entre dos políticas contrapuestas (y no sólo de un adelanto de la fecha de las elecciones), lo que, por consiguiente, integra un contenido democrático importante. La práctica inglesa y la configuración de la V República francesa⁴³ dan varios ejemplos del uso democrático de la disolución; permite además reafirmar el apoyo popular a la política del gobierno en caso de que exista una oposición importante a ésta en el país. Cabe recordar que para funcionar, la disolución debe ser una facultad del Ejecutivo (jefe del Estado o jefe del gobierno) sin que los límites necesarios (no repetición en un cierto tiempo, imposibilidad mientras está pendiente una moción de censura, etcétera) se conviertan en condiciones imposibles de cumplir.

Ahora bien, el arbitraje del pueblo, según René Capitant, en toda lógica democrática, debe imponerse a ambas partes: el Parlamento y el Ejecutivo. Para el primero, los propios resultados electorales (en caso de escrutinio mayoritario) se imponen a través de la reelección de la mayoría saliente o la aparición de una nueva mayoría. En un régimen parlamentario, la consecuencia para el gobierno es igual de directa: sea

⁴¹ Véase, en este aspecto, Le Brazidec, Gwénaél, *René Capitant, Carl Schmitt: crise et réforme du parlementarisme*, L'Harmattan, 1998, colección Logiques juridiques.

⁴² Instrumento ahora aceptado en la gran mayoría de los regímenes parlamentarios; la disolución del Parlamento está considerada como el corolario, el contrapeso al principio de responsabilidad del gobierno ante éste; hace parte de la configuración constitucional capaz de diseñar un parlamentarismo equilibrado y hasta un parlamentarismo "auténtico", según la expresión de Robert Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, Tübingen, Mohr, 1918.

⁴³ Por ejemplo, la disolución de 1962 frente al Parlamento opuesto a la elección del presidente de la República al sufragio universal o, en 1968, en una configuración de contestación política para reafirmar la confianza del pueblo en la política del Ejecutivo.

que tenga una mayoría para apoyar su política, sea que tenga que dimitir para permitir la formación de otro gobierno apoyado en otra mayoría parlamentaria.

Pero en el caso de una disolución presidencial (caso francés de la V República), las elecciones generales no son una elección presidencial; el presidente no está jurídicamente afectado por la disolución. Sin embargo, más allá del texto constitucional, “una interpretación sana y democrática de la Constitución lleva a decir que el Presidente debe someterse al arbitraje dado por el pueblo”: si su política ha sido aprobada no hay dificultad alguna para seguir, por el contrario, si una política marcada por el presidente ha sido reprobada, debería dar su dimisión. “Debe dimitir porque él mismo se ha solidarizado con la censura política”⁴⁴ al recurrir a una disolución (sobre todo frente a una moción de censura).

En este sentido, se trata de una cuestión de confianza del presidente, similar a un referéndum (*cf. infra*), y por la cual conlleva una generalización del principio de responsabilidad política:

- a) El primer ministro ante el Parlamento.
- b) El presidente ante el cuerpo electoral.

Asimismo, Carl Schmitt afirmaba:

Si existe una instancia legislativa ordinaria representativa, es decir un cuerpo que no tiene que recibir instrucciones, la eficacia y la toma en cuenta de la voluntad inmediata del cuerpo electoral pueden ser garantizados por la transformación de la disolución de este cuerpo legislativo en un componente normal de la organización estatal.⁴⁵

En otras palabras, en el régimen semirrepresentativo la esfera del poder gobierna en simbiosis con el cuerpo electoral, el cual debe renovar su confianza en la política llevada a cabo por los gobernantes. En este caso, en cierta medida, el elegido es responsable ante el electorado. Según Carré de Malberg, el conjunto cuerpo electoral-Parlamento se convierte en un órgano complejo cuyas voluntades deben ser concordantes.

⁴⁴ Capitant, René, *op. cit.*, nota 8, capítulo IX, p. 10.

⁴⁵ Schmitt, Carl, *Théorie..., cit.*, nota 12, p. 403.

Como resumen de esta primera parte se puede afirmar que “la representación contiene la auténtica antítesis del principio democrático de identidad; lo que llamamos ‘democracia representativa’ es, por tanto, una forma típica de un mixto, de un compromiso”.⁴⁶ Sin embargo, es muy inexacto tratar la democracia representativa como variante de la democracia puesto que el elemento representativo es justamente el elemento *no* democrático de esta “democracia”.

En la democracia moderna, el principio democrático encuentra su aplicación cuando el pueblo no sólo elige sino decide también directamente sobre las cuestiones de fondo por la vía de referéndum o plebiscito.

II. LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Cuando el pueblo se pronuncia directamente sobre un proyecto de ley (ordinaria o constitucional) se pone el sistema representativo entre paréntesis. Es cada vez más frecuente que el pueblo esté llamado a intervenir directamente en los asuntos de la *polis* imponiendo su voluntad frente y/o por encima de los representantes.⁴⁷

Si muchos defensores del régimen representativo son enemigos encarnados de cualquier intervención directa del pueblo en los asuntos públicos, la recíproca no es cierta:⁴⁸ hasta un autor como Schmitt reconoce que ningún Estado puede funcionar sin un mínimo de representación:

Subsisten [siempre] elementos de representación... Todo intento de realizar una democracia pura y directa debe tener en cuenta este límite de la identidad democrática. Si no, la democracia equivaldría a la disolución de la unidad política. No hay entonces Estado sin representación porque no hay Estado sin forma de gobierno y la forma contiene por naturaleza la *presentación* de la unidad política.⁴⁹

⁴⁶ *Ibidem*, p. 356.

⁴⁷ Cfr. Hamon, Francis, *Le référendum. Étude comparative*, París, LGDJ, 1995; “Le référendum”, *Pouvoirs*, núm. 77, Seuil, 1996; en especial, Ranney, Austin, “Référendum et démocratie”, pp. 7-19, y Morel, Laurence, “La pratique dans les démocraties libérales”, pp. 21-40.

⁴⁸ Ranney, Austin, *op. cit.*, nota anterior, p. 10; “Je n’ai jamais rencontré un partisan du référendum qui propose que l’on abolisse les assemblées représentatives et que toutes les lois soient introduites par référendum”.

⁴⁹ Schmitt, Carl, *Théorie...*, *cit.*, nota 12, p. 344.

Ahora bien, según el mismo autor, “el principio de identidad alcanza su realización más acabada cuando los ciudadanos no eligen a un diputado sino deciden ellos mismos sobre el fondo en una decisión popular y contestan con un sí o un no a una pregunta que se les plantea”.⁵⁰

Es necesario ahora presentar una teoría de la participación democrática; para eso un ejemplo parece más ilustrativo, sobre todo cuando tuvo lugar en el feudo de la “representación”. En Francia, en el fin de la Segunda Guerra Mundial al momento de la transición entre la III y la IV Repúblicas: el 3 de mayo de 1946, los franceses rechazan con el 53% el proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente. Este rechazo de 1946 tiene, para René Capitant y detrás de él para los gaullistas, una significación histórica y política: “Es un mentís solemne aportado a la teoría de la ficción representativa puesto que la prueba se dio que lo que quiso una Asamblea Constituyente y que hubiera sido considerado por la voluntad popular no lo era”.⁵¹

El jurista francés, consecuentemente, trata de sacar las lecciones políticas-constitucionales de este hecho: antes que todo conviene afirmar que la expresión directa prevalece sobre la expresión indirecta. Por tanto, la ley parlamentaria, la ley expresada por los representantes, presume ser la voluntad popular bajo reserva de la prueba contraria, bajo reserva de que una expresión directa de la voluntad nacional no la invalide. En otras palabras, el Parlamento expresa la voluntad nacional pero *ad referendum*, es decir, bajo reserva de referirla, en su caso, al pueblo y bajo reserva de que el pueblo no diga lo contrario.

Se plantea un problema: ¿puede una ley ordinaria modificar una ley referendada por referéndum? Normalmente estas dos leyes tienen misma fuerza. Pues, la voluntad popular puede modificarse con el tiempo; cuando haya pasado cierto tiempo puede ser legítimo derogar esta ley por una nueva votada por el Parlamento. En resumen, la expresión directa supera la expresión indirecta sólo si son contemporáneas.

Otra cuestión es saber, como en el caso francés, si el Ejecutivo puede someter un referéndum constitucional, previsto en el artículo 11 de la Constitución, en el caso de que el proyecto de reforma no hubiera superado el trámite parlamentario previsto en el artículo 89 (es decir votado por los dos tercios de ambas cámaras reunidas en sesión conjunta). Según

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Capitant, René, *op. cit.*, nota 8, capítulo V, p. 5.

Capitant, “no existe ninguna razón de excluirlo”; pues no es lógico que el Congreso pueda obstaculizar la voluntad popular. La vía indirecta sólo conlleva una presunción de conformidad a la voluntad popular real. Hasta cuando la mayoría simple no hubiera sido alcanzada, [Capitant] “admiraría que el Presidente pueda emplear la vía del referéndum puesto que la vía indirecta tiene, a pesar de todo, un cierto carácter subsidiario en relación con la vía directa que es la expresión más auténtica de la voluntad popular”.⁵²

Otra posibilidad parece sospechosa y, podríamos decir, ilegítima porque supone un impedimento a la consulta del pueblo, revelando el temor de estas consultas y hasta cierta hostilidad.

Este tipo de procedimientos se enfrenta, sin embargo, a una multitud de críticas que es necesario confrontar a la realidad.

Una de las críticas más frecuentes es el uso que hicieron de estas formas los regímenes no democráticos, como la Alemania hitleriana, la España franquista o, en Francia, los plebiscitos napoleónicos que quedaron tachados como recursos cesarianos, desviados de su objeto primitivo (la aceptación o el rechazo de un texto constitucional o legislativo) para convertirse en una votación de aprobación del iniciador, a veces delegándole el poder de redactar aquel texto, otras veces sobre un texto ya aplicado y poco susceptible de desaparecer. No es sino relevante que un estudioso de las elecciones como Claude Emeri, en su colaboración al *Tratado de ciencia política*,⁵³ elija como título de la parte consagrada a las formas directas de democracia: “Elección y adhesión / A) El desvío del poder electoral / 1. Referéndum o plebiscito?”.

La respuesta a estas objeciones, sinceras o interesadas, es que los pocos usos incorrectos de unas dictaduras no pueden en ningún caso legitimar la condena de la expresión directa del pueblo, respaldada por un buen uso general en todos los otros casos.

Por otra parte, el mismo politólogo afirmaba que “poco susceptibles de negociación y enmiendas, los votos vía el referéndum traumatizan

⁵² *Ibidem*, capítulo IX, p. 16.

⁵³ Emeri, Claude, “Élection et référendum”, en Leca, J. y Grawitz, M. (dirs.), *Traité de Science Politique*, París, PUF, 1985, pp. 333 y 334.

fuertemente el cuerpo social: hacen parte de estas medicaciones políticas que se debe usar con moderación”.⁵⁴

En igual sentido, la reflexión de Diego Valadés acerca de los peligros del referéndum:

Las formas de ejercicio directo de la democracia en términos generales afectan las posibilidades de ejercicio racional y de objetividad de las funciones del poder. El ejercicio del poder es de tal suerte complejo que cualquier exacerbación proveniente de la emotividad lo hace considerablemente peligroso.⁵⁵

Cabe recordar, sin embargo, que existen también casos de irracionalidad (euforia e histeria) en asambleas representativas, pero ello no implica la necesidad de eliminarlas sino de limitar sus efectos y sus ocurrencias; es igual para la democracia directa. Además, salvo el caso de iniciativa legislativa, hay que tener presente que los textos sometidos al pueblo han sido confeccionados por los representantes.

Por último, detrás de estas críticas viene lo que es a menudo la verdadera razón, es decir que la democracia (directa) rebaja al Parlamento, a los partidos políticos; en pocas palabras, les resta legitimidad, y como suelen atribuirse la expresión de la soberanía, a final de cuentas la democracia directa llega a ser, según ellos, antidemocrática (*¡sic!*).

Vamos a estudiar a continuación la legitimidad de la democracia semidirecta (1) para analizar las trabas que pueden desvirtuarla o limitar su impacto (2).

1. *Legitimidad de la democracia semidirecta*

Francis Hamon, actualizando los estudios de David Buttler y Austin Ranney,⁵⁶ llegó a inventariar más de ochocientos referendos a nivel nacional, desde 1793 hasta 1995, de los cuales casi la mitad se realizaron en Suiza, que puede ser considerada como la tierra por excelencia de la democracia directa.

⁵⁴ *Id.*, “Référéndum”, en Duhamel, Olivier y Mény, Yves (dirs.), *Dictionnaire Constitutionnel*, París, PUF, 1992.

⁵⁵ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 7, p. 42.

⁵⁶ Buttler, David y Ranney, Austin (eds.), *Referendums: a Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute, 1978.

Por otra parte, Laurence Morel⁵⁷ nota un fuerte aumento del recurso a estas formas en las últimas décadas. Es que la democracia es un testimonio del desencanto frente a los defectos de la “democracia representativa”; así aparece en los Estados Unidos a final del siglo XIX con el movimiento populista (cuyo lema era “*Return the government to the people*”) para volver a dar al pueblo las llaves de las decisiones políticas.

Es también una forma de compensar la escasa representatividad de las elites que se han profesionalizado; la democracia directa se ha convertido en un arma en contra de la burocratización y tecnocratización de la clase política que se ha alejado del pueblo por su selección (estudios, profesión, etcétera), su modo de vida y sus preocupaciones, hasta constituir una casta cerrada más proclive a defender sus propios intereses que los de sus electores.

En otros casos, el pueblo está llamado a zanjar una divergencia entre órganos políticos y, por tanto, a poner fin democráticamente a un bloqueo institucional: según las palabras del general De Gaulle, “la mejor Corte Suprema es el pueblo; el mejor árbitro es el pueblo”.⁵⁸

De allí podemos estudiar las distintas formas de referéndum (A), sus iniciadores y sus funciones (B).

A. *Morfología de la democracia semidirecta*

Estamos siempre hablando de democracia semidirecta como si fuera única, sin embargo bajo este término se esconden tres grandes tipos muy distintos:

- *El plebiscito*, en su sentido original, es un procedimiento de democracia semidirecta para consultar al pueblo acerca de la creación de un Estado (independencia, autodeterminación...), la aprobación o la revisión de la Constitución. En pocas palabras se trata de cuestiones políticas en su sentido más fuerte. Desafortunadamente, la experiencia bonapartista ha provocado en Francia (y en cierta medida en toda Europa) un desplazamiento semántico al constituir un

⁵⁷ Morel, Laurence, *op. cit.*, nota 47, pp. 24 y ss. Buttler, David y Ranney, Austin (eds.), *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Londres, MacMillan, 1994.

⁵⁸ Declaración del 12 de noviembre de 1947, citado por Capitant, René, *op. cit.*, nota 8, capítulo 5, p. 7.

llamamiento al pueblo para ratificar y legitimar un poder personal de origen no constitucional. Por esta razón se suele utilizar frecuentemente el término referéndum.

- *El referéndum*, en el sentido más literal, trata de someter a votación popular un texto legislativo propuesto por un órgano político. En una acepción más general, es un instrumento de democracia semi-directa por el que el cuerpo de los ciudadanos está llamado a expresar, por medio de votación popular, su opinión o su voluntad hacia la medida que otra autoridad ha tomado o proyecta tomar (Julien Laferrière, 1947).⁵⁹ Incluye entonces los textos constitucionales y legales, los tratados internacionales y, algunas veces, actos administrativos.
- *La iniciativa popular*. Finalmente, según un criterio no material sino del iniciador, se encuentra la forma menos expandida de democracia semidirecta: la iniciativa popular. Aplicada principalmente en Suiza, en distintos estados federados de Estados Unidos e Italia, este mecanismo permite a los ciudadanos (más exactamente a una minoría de ellos), respetando ciertos requisitos, intervenir directamente en la legislación o las cuestiones constitucionales: puede ser suspensiva, cuando su objeto es dejar sin efecto una ley ya votada (efecto de veto); abrogativa, si el texto en cuestión ya ha sido promulgado y está en vigor, y propositiva (la verdadera iniciativa), cuando se trata de hacer entrar en el sistema normativo una nueva norma.

En todos estos casos el referéndum puede ser obligatorio o facultativo, según lo que prevea la Constitución del país... El referéndum constitucional ha sido adoptado en muchos países y parece estar comúnmente aceptado. En ciertos países es además obligatorio en todos los casos, cuando se trata de modificar ciertos títulos considerados como fundamentales (la Constitución en sentido schmittiano) o reformar el conjunto de la Constitución. Al considerar a ésta como el pacto social entre los miembros de la nación, en otras palabras la “regla del juego” para la

⁵⁹ En Hamon, Francis, *op. cit.*, nota 47. La propia definición de F. Hamon es: “procedimiento por el cual los ciudadanos están invitados a pronunciarse individualmente, en función de un código preestablecido, sobre una cuestión de carácter real (en oposición a personal), sea a título consultivo, sea a título deliberativo”.

devolución y la organización del poder, se considera que su modificación necesita el asentimiento de los ciudadanos. El constitucionalista Olivier Duhamel, de postura poco favorable hacia la democracia directa, resume el estado de la doctrina cuando afirma: “Toda modificación esencial debería estar consentida por la comunidad política. Los ajustes técnicos, podrían estar operados por los representantes, según las formas prescritas por la Constitución”.⁶⁰

Por el contrario, el referéndum legislativo (también el de los tratados internacionales) recibe más críticas, puesto que extiende mucho el ámbito del referéndum e invade el terreno del Parlamento, encargado normalmente de aprobar la ley. Sin embargo, el referéndum permite justamente controlar que la ley votada por la institución representativa corresponda realmente a la voluntad general expresada por votación directa de los electores.

B. *Iniciadores y funciones del referéndum*

En primer lugar, hay que diferenciar el autor del acta sometida a referéndum y el iniciador⁶¹ de ésta. En el primer caso puede ser el Parlamento (ley votada, reforma constitucional), el Ejecutivo (proyecto de reforma constitucional, proyecto de ley), un organismo internacional (tratado) o una fracción del cuerpo electoral (iniciativa popular propositiva).

En lo que se refiere a los iniciadores del referéndum, puede tratarse del Parlamento (caso poco probable, *cf. infra*), el Ejecutivo (jefe de Estado o jefe de gobierno), una minoría parlamentaria, una fracción del cuerpo electoral o cuerpos intermedios, como municipios o regiones. En ciertos casos son varios los iniciadores o, mejor dicho, un iniciador bajo supervisión o autorización de otro.

En segundo lugar, de las diferentes hipótesis abiertas por el procedimiento de iniciativa y de su objeto, podemos diseñar una tipología de los referendos en tres categorías, correspondiendo a cuatro funciones distintas:⁶²

⁶⁰ Duhamel, Olivier, *Les démocraties*, París, Seuil, 1993, p. 21.

⁶¹ Para un cuadro exhaustivo, *cf. Hamon, Francis, op. cit.*, nota 47, pp. 22-29.

⁶² Nos acogemos aquí en la tipología desarrollada por Francis Hamon.

- a) El referéndum como recurso del príncipe.
- b) El referéndum como recurso de los ciudadanos.
- c) El referéndum como recurso de los partidos.

Las funciones son: legitimar, arbitrar, ser un contrapoder, voto de confianza...

a. El referéndum como recurso del príncipe

Corresponde a la iniciativa del jefe de Estado⁶³ para modificar la Constitución o emprender políticas de gran importancia, a veces por encima de los representantes (asambleas parlamentarias y partidos políticos); se trata, por lo tanto, de un derecho de control y hasta de censura hacia los representantes; permite limitar los poderes de las asambleas y evitar que un bloqueo de las fuerzas que las componen impida las políticas que el Ejecutivo crea necesarias.

Este recurso da al jefe de Estado los medios para orientar las grandes líneas de la política nacional y puede ser usado también en caso de conflicto con los representantes (podríamos afirmar sobre todo en este caso) para que, en una sana concepción democrática, zanje el pueblo la controversia.⁶⁴

La función del referéndum puede ser triple: legitimar democráticamente la política vía el asentimiento expreso del pueblo; un arbitraje entre dos políticas defendidas por dos órganos constitucionales y, si lo personaliza el jefe de Estado, un voto de confianza para que siga llevando a cabo su política.

b. El recurso de los ciudadanos

La iniciativa popular (abrogativa y sobre todo propositiva) puede ser considerada como un recurso de los ciudadanos (Suiza, Estados Unidos, Italia). Su facultad permite a un grupo de ciudadanos orientar directamente la política, ya sea censurando a los representantes o imponiendo

⁶³ En un régimen estrictamente parlamentario se podría concebir en las manos del jefe del gobierno.

⁶⁴ Como lo evidenció la reforma constitucional francesa de 1962 que debía permitir la elección del presidente de la República por sufragio universal directo; el general De Gaulle la impuso por referéndum frente a la oposición de los parlamentarios.

a la luz pública asuntos (voluntaria o involuntariamente) ausentes de la agenda política.

Esta posibilidad fuerza también a los representantes, de manera preventiva, a encargarse de temas que no eran sus prioridades para no ser desaprobados por los propios ciudadanos. Permite luchar contra la inercia de los partidos dominantes y hacer respetar la voluntad del pueblo frente a una casta alejada de él.

La función de esta forma de democracia semidirecta es nítidamente servir de contrapoder a la elite política al forzar a un sistema político bloqueado a cambiar, incluso contra su voluntad: la reforma electoral italiana de 1993 es un excelente ejemplo de esta función.

c. El recurso de los partidos

Recurso de los partidos, lo es igualmente de las minorías parlamentarias; se encuentra típicamente en los regímenes representativos antiguos como Gran Bretaña y los países nórdicos. No se trata en este caso de hacer dirimir un conflicto entre dos órganos constitucionales (recurso del príncipe), tampoco entre el pueblo y los representantes (recurso de los ciudadanos), sino en el propio seno de los representantes o de los partidos. En este caso, cuando los partidos son incapaces de zanjar una cuestión en razón de su división interna, se llama al pueblo (Gran Bretaña en 1975 sobre la Comunidad Europea, y en 1978 sobre Escocia y País de Gales).

Sin embargo, si se decide finalmente recurrir al pueblo, dándole la palabra, no es por razones de principios sino para remediar la disfunción momentánea del sistema de partidos. Aquí no se trata de aplicar un principio democrático (en este caso, además, el referéndum tiene un valor consultivo y/o necesita una mayoría cualificada más alta que en el Parlamento) (*cfr. infra*).

La Constitución de Dinamarca prevé en el artículo 42 un referéndum legislativo de veto por iniciativa de una minoría parlamentaria (un tercio de los diputados y por tanto poco utilizado). Existe también la posibilidad de un referéndum con valor consultivo iniciado por ley ordinaria (es decir la mayoría parlamentaria). Encontramos otros ejemplos de este recurso en Suecia, con poco interés democrático y al final poco utilizado. Ciertamente no es una casualidad si en estos países los partidos políticos

tienen muchísimos afiliados y por tanto pueden estar más cercanos a la voluntad del pueblo.

La función de este modelo de referéndum es, por una parte, el arbitraje entre los grupos opuestos de los partidos y, por otra, la posibilidad de la minoría parlamentaria de llamar al contrapeso popular frente a la mayoría.

En resumen, las distintas modalidades de la democracia semidirecta hacen de ellas unos instrumentos útiles para el sistema político al permitir el desbloqueo de conflictos institucionales, obligar a las elites a tener más en cuenta la voluntad de los electores y volver a legitimar el régimen político al darle un toque más democrático, sin olvidar la legitimación de la norma en cuestión al recibir, en su caso, la función popular.

Ahora bien, las reglas que permiten implementar estas herramientas democráticas así como su uso político pueden llegar a desvirtuar la democracia semidirecta y quitarle su eficacia.

2. *Las versiones adulteradas*

Es de sobra conocido que el referéndum ha sido considerado, mucho tiempo, incompatible con el régimen representativo,⁶⁵ por lo tanto “la inserción de procedimientos de democracia directa (referéndum, iniciativa, plebiscito, etcétera) en los sistemas de democracia representativa ha sido siempre difícil”.⁶⁶ Además, sus propios partidarios son conscientes de los límites que conllevan estas fórmulas. Así, Carl Schmitt admitía los “límites de la democracia”⁶⁷ por la propia naturaleza del pueblo que es desorganizado. Como conjunto de ciudadanos que eligen o votan directamente:

⁶⁵ Pero el maestro de Estrasburgo, en uno de sus últimos trabajos, apuntaba ya, a pesar de las dificultades, la posibilidad de introducir el referéndum en el parlamentarismo, subrayando la posible democratización del sistema representativo, *cfr.* Carré de Malberg, Raymond, “Réflexions sur la combinaison du référendum avec le parlementarisme”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1931, pp. 225 y ss.

⁶⁶ Mény, Yves, *Politique Comparée*, París, LGDJ, 1992, p. 198, y Guillaume-Hofnung, Michèle, *Le référendum*, París, PUF, 1994.

⁶⁷ Schmitt, Carl, *Théorie...*, *cit.*, nota 12, p. 419.

- La elección está restringida a las propuestas programáticas y los representantes deciden el fondo.
- Cuando están llamados a decidir el fondo vía un plebiscito o un referéndum, depende de la manera de plantear la cuestión, y la respuesta suele ser sólo sí o no.
- Hasta en la iniciativa popular, los iniciadores deciden la forma; los electores no pueden preguntar y sólo “pueden contestar sí o no a una cuestión formulada en detalle que se les ha planteado”.

Además, enfatiza Carl Schmitt, ciertos temas y competencias están excluidos del procedimiento de la democracia directa o son de uso muy restringido.⁶⁸

Es en este contexto, y frente a las críticas virulentas de los partidarios de la representación, que David Butler y Austin Ranney compusieron un “código de buena conducta referendaria”,⁶⁹ el cual trata de la materia (A), la iniciativa (B), los efectos (C), la sinceridad del escrutinio (D) y, a los que se puede añadir un quinto elemento, la responsabilidad (E).

A. *Las materias de la democracia directa*

Hemos visto la gran aceptación de la materia constitucional dentro de los procedimientos directos de consulta popular,⁷⁰ pero el ámbito legislativo suele ser mucho más limitativo (cuando permite el referéndum o la iniciativa popular). En general, el ámbito del referéndum está delimitado por vía de enumeración o por vía de exclusión.

En muchos casos son excluidas las medidas urgentes, las leyes de amnistía, las medidas relativas a la paga de los funcionarios y de los cargos públicos, las leyes presupuestarias y las leyes fiscales. Eso por temor a una posible disfunción resultante del Estado o a campañas demagógicas. Ciertos estudiosos van más allá y proponen excluir de la democracia directa las medidas “cuya tecnicidad hace demasiado difícil que los ciudadanos puedan aprehender, las que tratan de la seguridad

⁶⁸ *Ibidem*, p. 420.

⁶⁹ Butler, David y Ranney, Austin (eds.), *op. cit.*, nota 57.

⁷⁰ En sentido contrario, se podría citar la prohibición explícita de la Constitución de Haití (artículo 284-3). “Toda consulta popular dirigida a modificar la Constitución por vía de referéndum está formalmente interdicta”; citado por Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, nota 35.

nacional y los temas ligados a cuestiones de moral (aborto, sexualidad, drogas...)”.⁷¹

Si se puede entender el recelo acerca de la apertura de ciertos ámbitos al referéndum (seguridad nacional y, en cierta medida, los asuntos técnicos), dos argumentos abogan en favor de un ámbito extendido de éste. Primero, las experiencias sobre algunos temas han sido satisfactorias (*cf.* la famosa propuesta núm. 13 adoptada en California en 1978 acerca de cuestiones fiscales); segundo, la división de los especialistas o la importancia de los temas dan una prueba del carácter eminentemente político y no técnico de la decisión. Por lo tanto, no tiene mucho sentido, desde un punto de vista democrático, excluir *a priori* muchos temas del ámbito de la consulta popular.

¿Sería el pueblo demasiado conservador en estos temas? ¿Podría constituir un peligro para las minorías?

A parte de ser errónea, la primera pregunta es muy significativa del espíritu representativo, de su hipocresía y de su miedo al pueblo. ¿Por qué habría que temer al aspecto pretendido conservador o progresista del pueblo? ¿Sólo tendría el pueblo el derecho de expresarse si confirma la voluntad de sus representantes?⁷² ¿Qué falta de respeto hacia la soberanía del pueblo! Además de que los casos concretos no dan una prueba unívoca de ello (*cf.* el referéndum italiano sobre el divorcio); este razonamiento es similar al que impidió que las mujeres tuviesen el derecho de voto por estar, se decía entonces, bajo la influencia de los curas.

A la segunda duda, Austin Ranney contesta: “...es difícil encontrar un referéndum victorioso que represente un acto flagrante de tiranía de la mayoría contra los derechos de las minorías”.⁷³

⁷¹ *Cfr.* Rials, Stéphane, “L’avenir du référendum en France”, *La Revue Administrative*, núm. 192, 1979, pp. 647 y ss.

⁷² Esta interpretación explica en gran parte el retroceso de la democracia semidirecta entre la versión del anteproyecto y el texto final de la Constitución española de 1978 (*cf.* las explicaciones de Jordi Solé Tura en los *Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980; véase Santolaya Machetti, Pablo, *op. cit.*, nota 1).

⁷³ Ranney, Austin, *Pouvoirs*, *cit.*, nota 47, p. 18.

B. *Las condiciones de la iniciativa*

Cuando se trata de iniciativa parlamentaria, no hay que olvidar que a las instituciones representativas no les gusta renunciar a las competencias que ostentan,⁷⁴ pues la clase política es fundamentalmente hostil a un modo de legitimación que la esquivo. Tampoco parece muy razonable condicionar el uso de la prerrogativa de llamar al pueblo, por parte del Ejecutivo (sea el jefe de Estado, sea el jefe de gobierno), a la autorización del Parlamento: significa, *in fine*, paralizar esta opción. El hecho de que la mayoría parlamentaria, por iniciativa propia, quiera pedir la confirmación (salvo el caso de una reforma constitucional) del pueblo es una contradicción evidente con el principio representativo, lo que Diego Valadés resalta:⁷⁵ “¿Acaso dudaría el Parlamento de la representatividad de su decisión? No tiene sentido alguno”.

Por lo tanto, la decisión del Ejecutivo de recurrir al referéndum debe ser bajo su propia responsabilidad política (*cf. infra* las consecuencias lógicas de aquello).

Acerca de la iniciativa popular, el problema radica en encontrar el equilibrio entre condiciones muy fáciles de cumplir y condiciones inalcanzables: las primeras conllevan a un exceso de consultas sobre temas con poca relevancia e interés para los electores y conlleva, asimismo, a la lasitud del pueblo; las segundas impiden, en la práctica, recurrir al referéndum, abrogando *de facto* su existencia. En términos concretos, el número de firmas de electores, que suele ser el criterio, no debe ser ni demasiado bajo (y por tanto alcanzable por cualquiera) ni demasiado alto.

En el caso de la iniciativa parlamentaria se plantea el mismo problema: un porcentaje alto de los miembros de la cámara reduce la iniciativa al segundo partido (la oposición oficial) y es poco utilizado por convenciones entre los partidos que alternan en el poder; mientras un porcentaje muy bajo de la cámara lo permite a partidos sin relevancia político-electoral. Por supuesto, este juicio depende del sistema electoral existente para la cámara y de la posibilidad de los partidos minoritarios de acceder a escaños.

⁷⁴ Emeri, Claude, “Référendum”, *op. cit.*, nota 54, p. 868.

⁷⁵ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 7, p. 205.

El ejemplo de Estados Unidos y el derroche de dinero que trae consigo la práctica de la iniciativa popular no debe ser un argumento en contra de ésta: primero, hay que tener en cuenta que las elecciones de los representantes no son sólo iguales sino incluso hasta más dispendiosas; segundo, puede ser la prueba de que las condiciones son demasiado selectivas para un uso “democrático”; tercero, la falta de intereses de los propios partidos y la escasez de afiliados activos hace que sólo los grupos de presión estén en posibilidad de recurrir a ella.

Por otra parte, debemos abordar el tema del control de las consultas por parte de la justicia, en particular constitucional. En los casos de consulta nacional un control *a posteriori* es imposible: ¿con qué legitimidad podrían unos jueces apartar la voluntad del soberano?; el problema ya se planteó en su tiempo, y sigue en cierta medida planteándose en el caso de los órganos “representativos”. Como lo nota acertadamente Diego Valadés, “... el mejor instrumento es el control previo de constitucionalidad”.⁷⁶

Hay que matizar, sin embargo, esta afirmación; dos actitudes de jurisdicciones constitucionales se contraponen: el Consejo Constitucional francés⁷⁷ ha entendido que, tratándose de la “expresión directa de la soberanía nacional”, no puede haber control por parte del Consejo del texto sometido a referéndum, ni siquiera *a priori*. Se puede admitir que esta posición deba prevalecer, por lo menos en lo que se refiere al referéndum constitucional. Por el contrario, el Tribunal Constitucional italiano ha hecho pleno uso de sus prerrogativas, teniendo una actitud muy activista al controlar no sólo cuestiones formales sino cuestiones de fondo (constitucionalidad, formulación...), rozando a veces el juicio de oportunidad y desechando numerosas iniciativas populares. ¿Quizá entre estas dos actitudes quepa un control real, razonable y respetuoso del poder y de los derechos del pueblo?

C. *Los efectos*

No deja de sorprender la existencia de referendos llamados “consultivos”. Sí tiene un cierto interés en el ámbito local al tratarse de cues-

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Decisión del Consejo Constitucional núm. 20 del 6 de diciembre de 1962; véase Favoreu, Louis y Loïc, Philip, *Les Grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 10a. ed., París, Sirey, 1999.

tiones concretas, que a veces no son de competencia de la colectividad pública en cuestión (referéndum organizado como medio de influir en la decisión central⁷⁸ o de tener una idea de la opinión acerca de un tema concreto), pero cuando se trata de un referéndum nacional estamos frente a la voluntad del pueblo, pues como lo señala Torres del Moral, “cuando el pueblo habla, no aconseja ni sugiere, decide”.⁷⁹ En otras palabras, no cabe referéndum consultivo sino referéndum vinculante.

Tomaremos sólo un ejemplo: si la Constitución española tiene muchas cualidades que nadie le deniega, uno de sus desaciertos más importantes concierne al tratamiento de la democracia semidirecta, que ha ido disminuyendo hasta representar, en el texto final, el paroxismo del régimen representativo. El artículo 92 dispone:

1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el rey, mediante propuesta del presidente del gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.⁸⁰

No creemos necesario analizarle en profundidad; el texto habla por sí mismo, sólo quisiéramos confrontar tres expresiones de máxima importancia:

- a) “Decisiones políticas de especial trascendencia”.
- b) “Podrán ser sometidas”.
- c) “Referéndum consultivo”.⁸¹

⁷⁸ Referendos locales contra la construcción de una central nuclear, contra la desaparición de un cuartel militar, de una escuela rural, etcétera.

⁷⁹ Citado en Santolaya Machetti, Pablo, *op. cit.*, nota 1, p. 385.

⁸⁰ A comparar con el texto del anteproyecto, artículo 85: 1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de los ciudadanos; 2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el rey a propuesta del gobierno, a iniciativa de cualquiera de las cámaras, o de tres asambleas de territorios autónomos. En el tercer supuesto la iniciativa podrá proceder también de 750,000 electores... 4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado.

⁸¹ Podemos, en este sentido, resaltar la opinión de Diego Valadés (*op. cit.*, nota 7, p. 208): “... carece de naturaleza vinculante e implica la paradoja de que una expresión

Otro punto es el de la determinación del resultado; es más complejo si hay más de dos soluciones posibles; en caso del sí o del no forzosamente aparece una mayoría. Sin embargo, existen muchos casos en que se exige una doble mayoría. Se puede entender en un país federal en lo que concierne a las competencias federales y a los cambios constitucionales: la mayoría de los votos emitidos y la mayoría de las entidades federativas para aceptar la reforma.

En otros casos (Italia, referéndum sobre Escocia...) se exige también que los votos positivos (en favor del cambio) alcancen un cierto porcentaje de los electores inscritos; otra fórmula equivalente en sus resultados es que haya un mínimo de participación. Estas condiciones no nos parecen legítimas por dos razones:

- Según la formulación muy antigua de Pericles, “un ciudadano que no se interesa en la política [es decir no participa] no es un ciudadano apacible sino un ciudadano inútil”. Después, no tiene derecho de quejarse de una decisión si no hizo el esfuerzo de dar su opinión cuando tenía la oportunidad de hacerlo.
- Este requisito favorece sistemáticamente el *statu quo*, pues los oponentes a la reforma (aunque minoritarios) pueden llamar a la abstención, mezclando su votos con los que no se sienten interesados, a fin de impedir cualquier cambio. Además, salvo caso particular, no se pide un quórum especial para adoptar una decisión en el Parlamento, no hay justificación para que los representantes pidan al pueblo lo que no son capaces de imponerse; no se pueden contar los casos de votos parlamentarios adquiridos por unos cuantos diputados presentes...

Además, generalmente, para validar las elecciones de los representantes tampoco se exige una participación mínima (cuando existen, sólo lo es en la primera vuelta en casos de escrutinio con dos vueltas). En el caso de los referendos es una prueba más de las trabas impuestas a la voluntad popular por parte de los representantes.

popular mayoritaria pueda o no ser atendida por los representantes populares. Su utilidad y carácter de institución democrática es, por las razones expuestas, más que dudosa”.

D. *La sinceridad del escrutinio*

Tocamos aquí un punto central de los criterios de las formas de democracia semidirecta: la acusación de no “limpieza”, de influencias antidemocráticas, tomando como ejemplos a los (pocos) referendos organizados por las dictaduras.

Se trata aquí de seguir las mismas reglas establecidas para las elecciones de los representantes a fin de que estén “limpias”, es decir, para que su resultado sea sincero. Hay que garantizar la libertad del voto a través del voto secreto (prohibición del voto público, sin casillas, sin sobres, etcétera), con una libertad e igualdad de propaganda (a saber: financiación equitativa, tiempos de palabra en los medios de comunicación, etcétera).⁸²

Si un régimen no respeta estas condiciones, ya sea para las elecciones o para un referéndum, no cumple con las exigencias democráticas. Por ejemplo, cuando sólo hay una papeleta para aprobar y no está disponible (o lo está sólo si se pide expresamente) la papeleta del “no”, tiene apariencia de referéndum pero no lo es porque no cumple con los requisitos democráticos. Nadie asimila los simulacros de los Parlamentos de las dictaduras con los verdaderos Parlamentos de las democracias pluralistas, pues no existe ninguna razón para que la democracia semidirecta sea tratada diferentemente. Salvo muy raras excepciones, es sospechoso todo resultado alcanzando cifras a favor rozando la unanimidad (99% y más).

Sólo resta añadir que el número de cuestiones a contestar y el texto de las preguntas no deben llevar a confusión y no ser susceptibles de inducir a un error por parte de los electores: el texto debe ser claro para ser entendido por todos (a saber: de lo que se trata, de las consecuencias de la respuesta) y no someter bajo una misma votación asuntos no relacionados entre sí, puesto que la respuesta a una de ellas conlleva respuesta a todas sin posibilidad de diferenciar.

E. *Democracia directa y responsabilidad política*

Aunque este tema no aparezca en los textos constitucionales ni de desarrollo constitucional de las consultas populares (leyes orgánicas), las

⁸² Para mayor profundización, véase nuestro trabajo: “Las garantías electorales como medio de protección del derecho fundamental a la participación política”, *Revista de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Veracruz*, en prensa.

consecuencias últimas de la lógica democrática no pueden obviar el tema de la responsabilidad política.

Ya hemos visto lo que hay que pensar respecto a los llamados referendos consultivos, y hemos aseverado que un referéndum o plebiscito ha de ser vinculante e imponerse a todos los poderes públicos; aquí abordamos de hecho, en este último punto, la práctica gaullista que queremos destacar, en este aspecto, como un modelo consecuente de democracia semidirecta. Nos permite además diferenciar el referéndum del plebiscito en su acepción francesa; es decir, considerar si una conducta es verdaderamente democrática frente a otra que no lo es.

Cuando el referéndum es un “recurso del príncipe”, sea para zanjar un conflicto con el Parlamento, sea para hacer aprobar una línea importante de la política que se quiere implementar, estamos frente, según el general De Gaulle, a una cuestión de confianza planteada al pueblo soberano que va más allá del texto a aprobar o rechazar.

Otra posibilidad (no muy creíble) hubiera sido concebible: el Ejecutivo no se siente unido a una política personal y realiza una consulta, sin opinión preconcebida. Esta consulta es entonces un medio para descubrir la voluntad del pueblo que el Ejecutivo deberá llevar a cabo después.

En la V República y en otros sistemas políticos el jefe de Estado determina ante el pueblo, al momento de ser elegido (directa o casi directamente en los casos de los jefes de gobierno de los regímenes parlamentarios racionalizados), una política y se compromete a llevarla a cabo; por tanto, él recibe la confianza popular en que se basa su poder y su legitimidad, y debe considerarse obligado a renunciar cuando esta confianza le falta.

Es, de hecho, la transposición al nivel popular de una institución bien conocida al nivel parlamentario, la responsabilidad política.⁸³

Al comprometerse sobre un referéndum, si la respuesta es negativa, la lógica democrática pide la dimisión de su iniciador (presidente de la República o primer ministro). Según las palabras del ingeniero principal de la Constitución francesa, “el que llama al pueblo para un plebiscito está decidido a quedarse pase lo que pase, mientras que el que lanza un referéndum se inclina ante la decisión”.⁸⁴

⁸³ Cfr. Capitant, René, *op. cit.*, nota 8, capítulo II, pp. 18-20.

⁸⁴ Debré, Michel, “Declaración el día siguiente al referéndum del 27 de abril de 1969”, día en que De Gaulle, frente a un voto negativo, dimitió.

Lo que diferencia a Luis Napoleón Bonaparte del general De Gaulle es que el primero se reconocía el derecho de preguntar al pueblo, pero no admitía la reciprocidad. En ningún caso el pueblo podía poner en juego su responsabilidad. El segundo dimite el mismo día en que el pueblo manifiesta su desconfianza al rechazarle una reforma que él consideraba primordial para llevar a cabo su política.

Después de la experiencia de 1969, ninguno de los sucesores de De Gaulle ha practicado el referéndum poniendo su responsabilidad en juego, sino al contrario, han enfatizado en que la aprobación solicitada concernía exclusivamente al texto que le era sometido.

En otros países (Dinamarca en 1992, por ejemplo; Irlanda hoy mismo), ante un referéndum negativo sobre la aprobación de un tratado, no sólo el gobierno no se sintió políticamente alcanzado por este rechazo sino que volvió a plantear el mismo referéndum unos meses después para que el pueblo diera la “buena” respuesta, es decir que, cansado, acepte lo que han decidido por él “sus” representantes.

III. CONCLUSIÓN

En resumen, la democracia semidirecta no es sólo un método más legítimo, y a veces útil hasta en regímenes representativos en busca de participación y de legitimación, sino que es un espíritu que los textos solos no pueden crear.

El siglo XX ha visto el triunfo del sufragio universal y de la democracia liberal sobre las pseudo democracias populares, sin embargo, unos piensan que la evolución no va a parar allí y que nuestro siglo verá el paso progresivo de la democracia representativa a la democracia semidirecta.

Las últimas reformas constitucionales, tanto de la Europa del Este como de América Latina, constituyen un buen presagio, por lo menos, de un uso más expandido y seguramente muy pragmático, que esperamos dará sus frutos.