

### 3. Los instrumentos de la democracia directa

Si los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. A partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al *plebescitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía. En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión de la ciudad al condado del mismo nombre, el cual acababa de ser comprado por el duque de Saboya. En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar su anexión de la ciudad de Metz.

Con la Revolución Francesa y la lenta consolidación de las formas de gobierno democrático, su aplicación se volvió más común. La renuncia formal de los revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos los obligó a buscar un mecanismo de legitimación de sus

avances militares en el continente: el plebiscito apareció como la forma más “democrática” de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia. Napoleón Bonaparte utilizó mucho este mecanismo para justificar sus campañas militares en suelo europeo, pero también lo usó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución que consagraron, poco a poco, la concentración del poder en sus manos.

En América, algunas de las trece colonias de la Nueva Inglaterra (Massachusetts, Connecticut, New Hampshire y Rhode Island) sometieron sus nuevas constituciones a la aprobación popular por la misma vía, a partir de 1778.

En el siglo XIX, el procedimiento empezó a ser parte de la vida política interna de algunos países. En Suiza, por ejemplo, esta práctica, difundida a nivel de los cantones, fue incorporada a las

dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal. En Francia, Luis Napoleón Bonaparte la utilizó para justificar su golpe de Estado constitucional en 1851-1852. Luego, volvió a echar mano de este recurso para legitimar la anexión a Francia de Niza y de la Saboya, así como para hacer aprobar sus reformas liberales de fin de régimen. En Italia, los piemonteses utilizaron el plebiscito para afianzar su control sobre el proceso de liberación y de unificación del país. En Estados Unidos, algunos estados secesionistas sometieron a la aprobación de sus votantes su separación de la Unión Americana.

De una manera u otra, la consulta popular directa sigue vinculada al concepto de soberanía ejercido hacia adentro (cambio constitucional) o hacia afuera (declaración de independencia). Por ello, a partir de la Primera Guerra Mundial, organizaciones internacionales como la Liga de las Naciones y, después, las Naciones Unidas, la usaron para resolver problemas de límites territoriales y de soberanía.

Por otra parte, el impulso de movimientos de carácter populista en las democracias anglosajonas de finales del

siglo XIX contribuyó a que los métodos de democracia directa fueran aplicados para resolver cuestiones de índole ética, que iban más allá de las identidades partidistas (la prohibición del consumo de alcohol, por ejemplo), así como problemas de dimensión local o regional. Actualmente, la crisis de gobernabilidad de las democracias consolidadas propicia el retorno de esas corrientes populistas, y también de los reclamos para un uso más extendido de los instrumentos de la democracia directa.

Hasta 1978 el referéndum, como procedimiento de consulta nacional, había sido utilizado más de 500 veces, 217 de ellas sólo en el caso de Suiza.<sup>12</sup>

La mayor parte de los especialistas clasifica a los instrumentos de la democracia directa en tres categorías: el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Farley distingue entre el referéndum, en el cual los ciudadanos son convoca-

---

<sup>12</sup> David Butler y Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, pp. 6-7.

---

---

dos para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno; el plebiscito, que sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía, y la iniciativa popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos aceptan o rechazan una propuesta emanada del mismo pueblo.<sup>13</sup>

Por su parte, Butler y Ranney alegan que la distinción entre “plebiscito” y “referéndum” no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de “referéndum” aparece más tarde (finales del siglo XIX), aunque ya se utilizaba en Suiza unos 200 años atrás; proviene de la locución latina *ad referendum*, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. En español la palabra plebiscito es de uso más común, si bien referéndum aparece como un término más genérico.

Estos mismos autores identifican tres instrumentos de la democracia directa. La revocación de mandato, que es la

menos utilizada, es una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas, por ejemplo), se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. El referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo, por medio de la consulta directa. Y la iniciativa popular es una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado: la república de Weimar, Italia y Suiza han empleado esta fórmula a nivel nacional.<sup>14</sup>

Thomas Cronin propone una clasificación similar de los mecanismos de la democracia directa. La iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. El referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al

---

<sup>13</sup> Lawrence T. Farley, *Plebiscite and Sovereignty*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1986, p. 23.

---

<sup>14</sup> David Butler y Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, op. cit., p. 4.

rechazo de los ciudadanos; en algunos casos el veredicto popular conlleva una noción de obligatoriedad y en otros tiene fines consultivos. El referéndum popular o de petición es aquél en el cual hay que someter una nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación. Finalmente, la revocación de mandato permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos; se distingue del proceso de *impeachment* en que se trata, únicamente, de un juicio político sin implicaciones legales.<sup>15</sup>

De los tres o cuatro mecanismos mencionados con mayor frecuencia por los especialistas, las distintas modalidades del plebiscito o referéndum son las de mayor interés.

Butler y Ranney establecen la tipología siguiente:

a) **El referéndum controlado por el gobierno:** En este caso, los gobiernos

tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También tienen la responsabilidad de formular la pregunta. Asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.

b) **El referéndum exigido por la Constitución:** En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse: por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tienen la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorpora o no a la Constitución.

c) **El referéndum por vía de petición popular:** En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas

---

<sup>15</sup> Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1989, p. 2.

---

---

por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos (determinado número de firmas, por ejemplo), la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.

d) **La iniciativa popular:** Los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la aprobación directa del electorado. En el caso de que la medida sea aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga.<sup>16</sup>

Cada tipo de referéndum tiende a determinar el margen de maniobra del gobierno y los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular. El primer tipo de ellos es el más común. La ventaja para el gobierno reside, en este caso, en que puede fijar las reglas del juego y, por lo general, sus resultados son

indicativos, lo que les permite ampliar sus límites de actuación política. Por ejemplo, la mayoría necesaria para la aprobación de una propuesta puede diferir de una estricta interpretación de la mayoría absoluta; esto es importante en el caso de decisiones significativas que dividen a la opinión pública nacional, cuando los gobiernos buscan mayorías mucho más amplias para su actuación.

Los otros tipos de referéndum involucran más a los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes; confieren un aspecto de obligatoriedad en la interpretación de la decisión pública y hacen de la consulta ciudadana un paso más en la ratificación de las leyes. De cierta manera, la existencia de estas modalidades obliga a la instancia legislativa a buscar consensos más sólidos en las etapas previas de elaboración de las leyes.

Hay aspectos técnicos que influyen sobre los tipos de referéndum. En el caso de los tres últimos tipos, la mayoría que se establezca puede agilizar o entorpecer el proceso legislativo. Del mismo modo, cuando la consulta se origina en una petición popular, el número de firmas necesarias y el plazo permitido para su recolección afectan

---

<sup>16</sup> David Butler y Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, op. cit., pp. 23-24.

las posibilidades de utilización de este mecanismo.

Las condiciones de competencia resultan también importantes y varían de un país a otro: la organización de los partidarios de las distintas opciones, las condiciones de financiamiento de las campañas, la participación del gobierno en ellas, el acceso a los

medios de comunicación, la duración de la actividad proselitista y los requisitos de inscripción de los votantes, son todos elementos que hay que considerar en la evaluación de los referéndums. En la siguiente sección, a través del estudio de diferentes casos, veremos cómo estas variaciones repercuten en el funcionamiento global de los sistemas políticos.