

DEMOCRACIA SEMIDIRECTA: UNA APERTURA AL CAMBIO *

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La representación*. III. *Evolución*. IV. *Los partidos políticos*. V. *Gobierno semidirecto*. VI. *El veto popular*. VII. *El referéndum. Algunas aplicaciones*. VIII. *Iniciativa popular. Algunas aplicaciones*. IX. *Gobierno semidirecto en México*. X. *Sus resultados*. XI. *Desventajas y conveniencias de la democracia semidirecta*. XII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Sistema representativo y partidos políticos, instituciones que es necesario vincular. La representación, que ya desde la Edad Media se presenta con una forma de funcionalidad muy distinta a la que conocemos hoy en día, ha logrado, a través del devenir histórico, irse perfeccionando, y a decir de importantes tratadistas:

La representación nace —yo agregaría se desarrolla— para resolver la exigencia del Estado moderno, en que el ejercicio de la democracia directa es una imposibilidad, tanto por la multiplicación de la población y el territorio, cuanto por el aumento de las complejas tareas estatales, convirtiéndose en una institución substitutiva del proceso ideal de la participación directa.¹

Corresponde a los partidos políticos promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y contribuir a la integración de la representación nacional, esto según lineamientos que esboza nuestra propia carta constitucional. Será precisamente a lo largo de este ensayo donde, después de analizar *grosso modo* ambas figuras, se pueda afirmar que hoy en día, para lograr ese anhelo de participación de los pueblos que reclaman con urgencia el derecho a una mayor

* El presente artículo lo dedico al doctor Jorge Carpizo, maestro inigualable, jurista intachable, con gratitud y respeto.

¹ Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho electoral, instrumento normativo de la democracia*, México, Porrúa, 1980, p. 85.

intervención en las decisiones políticas, no es sólo a través de los partidos el único medio para poder manifestar sus inquietudes, siendo por ello necesario poner en práctica una serie de mecanismos que vengan a coadyuvar a resolver esta situación y poder lograr así un sistema político democrático más justo, mejor.

II. LA REPRESENTACIÓN

En las antiguas *polis* griegas donde los habitantes se reunían en el Ágora para discutir y sancionar las leyes, encontramos por antonomasia la forma clásica del sistema directo de gobierno, "hoy en día es posible encontrar algunos aspectos de gobierno directo como el Libandía de Suazilandia, asamblea que se integra con todo hombre adulto del país y cuyas sesiones se efectúan una vez al año".²

Sin embargo el concepto de la representación ha surgido como una necesidad del Estado moderno y que como lo expresara el profesor Fayt es "la situación objetiva por lo que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para estos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa".³

En otras palabras, la representación implica una forma de resolver el problema de la participación de los muchos mediante la actuación de los pocos, radicando aquí la fuente de múltiples críticas.

Es necesario, aunque sea de una manera somera, presentar las principales teorías que han ido explicando la evolución de la representación.

III. EVOLUCIÓN

Al tratar de explicar los autores la naturaleza de la representación política creyeron hallar la solución basados en las teorías del derecho civil.

a) Teoría del mandato civil. La base de sustentación se encuentra en los principios del derecho privado, siendo en la Edad Media donde podemos encontrar sus más remotos orígenes, en donde entre las ciudades o estamentos representados y sus representantes se vinculaban mediante un pacto expreso o tácito, consignado todo ello en un cua-

² Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983, p. 157.

³ Fayt S., Carlos, *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1983, p. 191.

derno o carta de instrucciones. En caso de no cumplir al pie de la letra con lo ordenado, existía a favor de los representados la facultad de revocación. Posteriormente con muy pocas innovaciones surge la teoría que explico a continuación.

b) Teoría del mandato representativo. Llamada también del mandato electivo o legislativo, parte de la ficción de que los representantes son investidos de poderes que los representados les han otorgado. "En esta teoría la noción de pueblo, en quien reside la soberanía, es identificada con la de cuerpo electoral, ya que éste por medio de las elecciones no sólo designa a los miembros de los órganos estatales, sino además les delega su poder".⁴

c) Teoría de la representación libre. Su fundamento radica en considerar al representante no sujeto a ninguna voluntad que le sea ajena, rompe la idea de la transmisión de poderes entre electores y representantes, así como la sujeción en virtud de la existencia de un mandato. Consideran a los representantes como el instrumento por el cual se manifiesta la voluntad nacional y no la de los electores.

d) Teoría de la representación virtual. En contraposición a lo que pudiéramos llamar representación real, que es aquella en la cual los elegidos —como ya afirmamos— son los instrumentos a través de los cuales la voluntad nacional se manifiesta; los sostenedores de esta teoría insisten en que electores y representantes (porque la práctica electoral así lo ha demostrado), no se desvinculan totalmente y que inclusive los primeros siguen teniendo cierta influencia. Conciben nuevamente al representante como gestor de los intereses de una parte de la comunidad.

Por no ser objeto central de mi análisis desentrañar la naturaleza jurídica de esta institución solamente agregaré que teorías como la de los órganos de la representación o bien la de la investidura tan brillantemente expuestas por Georges Jellinek así como por Maurice Hauriou, respectivamente, vienen a precisar aún más el tema en cuestión. Lo cierto es que hoy en día, como resultado de tan interesantes disertaciones ideológicas, se han llegado a los siguientes resultados: el representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación; en su actuación es independiente de sus electores no pudiendo prosperar la idea de la revocación del mandato, y no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.

Todo ello trajo como consecuencia que el imperio del pueblo sobre sus gobernantes se perdiera día a día, siendo los partidos políticos los

⁴ Berlin Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 95.

medios idóneos que el gobernado tuvo para poder participar en las cuestiones políticas, tratando mediante ellos lograr un acercamiento con sus representantes; produciéndose a futuro el siguiente fenómeno "la relación directa entre electores y elegidos, que estaba en la base de la construcción tanto de la teoría de la representación como del órgano desaparece. Surgiendo una nueva relación entre elector-partido".⁵

En otras palabras "...los partidos suponen la recuperación política, el lanzamiento y manifestación de las clases en la órbita de la política".⁶

IV. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Es conveniente realizar algunas consideraciones en torno a la problemática que implicó desde su origen concentrar en los partidos, la única o más importante forma de participación en el sistema político sin tomar en cuenta otros aspectos y que a decir de Greenstein:

No puede afirmarse que los partidos por sí solos sean la causa que exista democracia y estabilidad. Los científicos sociales están convencidos de que existen prerequisites no políticos fundamentales para una democracia estable. Las democracias estables tienen la tendencia por ejemplo a tener una economía bastante adelantada y una población instruida. Además, son propensas a tener otro tipo también de prerequisites no políticos como lo son tradiciones muy desarrolladas entre los políticamente activos de reconocer la legitimidad de la oposición a los ocupantes del gobierno.⁷

Si agregamos a esto las ideas de Michels que en su interesante obra *Los partidos políticos*⁸ llega a identificar a toda organización como sinónimo de oligarquía, encontramos aquí el argumento político más importante contra el concepto de Rousseau de democracia popular directa, señalando que los dirigentes de partidos políticos no representan ni defienden en la realidad los intereses de sus militantes, sino que ellos también forman parte de la oligarquía gobernante, buscan únicamente mantenerse en el poder.

⁵ De Cabo, Martín Carlos, "Algunos aspectos de la problemática representación-partidos políticos", *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid. Cuadernos para el ideólogo, 1977, p. 53.

⁶ *Idem*, p. 51.

⁷ Greenstein, F. I., *Democracia y partidos políticos en Norteamérica*, Barcelona, Labor, 1974, pp. 16-17.

⁸ Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas*, Buenos Aires, Amorroutu Editores, 1972.

Respecto a esto el brillante sociólogo norteamericano Wright Mills⁹ nos muestra que no sólo en los partidos se presenta la oligocracia; después de analizar la estructura y configuración de la sociedad estadounidense, afirma que existen pequeños grupos —élites— quienes son los que toman las decisiones, lo mismo sobre hechos de mínima importancia que sobre acontecimientos de la mayor trascendencia para la vida histórica de un país.

Haciendo a un lado la problemática oligárquica de las organizaciones, el

partido es el medio necesario para hacer la promoción de quienes aspiran a ejercer la función pública representativa. Esto es así porque el partido se caracteriza por tener una idea global de los requerimientos del Estado. Es necesaria su existencia, ya que las voluntades individuales de los componentes de la colectividad deben ser coordinadas y ordenadas según corrientes de opinión, de manera que ellos puedan tener vigencia efectiva en la sociedad.¹⁰

La vida política en los Estados contemporáneos se ha venido desarrollando en la ruta de los partidos políticos, la aseveración de Duverger al respecto es clara "en 1850 no se conocían lo que hoy en día entendemos por partido político, pero un siglo después en toda democracia existen estas instituciones".¹¹

A la luz de las anteriores consideraciones lo que dichas entidades en principio venían cumpliendo adecuadamente, hoy en día y a decir de parte de la doctrina, los partidos han desbordado el papel de canales políticos que encauzaban las inquietudes populares, apareciendo el fenómeno conocido como la partidocracia".¹²

Por todo ello estimo que representación y partidos políticos es una de las cuestiones que hay que valorar en nuestro tiempo.

La representación es la organización de la mutua lealtad y la confianza, sobre bases civilizadas. . . Esto supuesto, no cabe pensar hoy en acciones individuales. Es necesario la asociación política, como elemento coordinador y estabilizador. Hace falta que los grandes intereses colectivos se encajen en unos programas generalizados. La asociación política comenzó siendo una institu-

⁹ Wright Mill's, *La élite del poder*. México, 1974.

¹⁰ Natale, Alberto A., *Derecho político*, Buenos Aires, Depalma, 1979, p. 70.

¹¹ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957, p. 15.

¹² Fernández de la Mora, Gonzalo, *La partidocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, pp. 150-153.

ción intermedia, para canalizar las fuerzas sociales hacia instituciones políticas. Hoy en una u otra forma, se ha convertido en una institución política fundamental, que coordina a las demás. No se trata de algo que sea bueno o malo en sí mismo: se trata de un fenómeno social. *Lo que no se conoce todavía es otro medio de promover la participación general.*¹³

Esto dicho en la España franquista, sin embargo los tiempos han cambiado, el hombre debe superarse gradualmente, inclinándose por la práctica de ciertas figuras que operan en lo que la doctrina denomina democracia semidirecta, "que a pesar de que su existencia data de hace ya muchos años, a pesar de la frialdad e indiferencia con que ha sido vista por los gobernantes, cobra no obstante cada día una importancia mayor".¹⁴

V. GOBIERNO SEMIDIRECTO

Como podemos inferir de lo hasta aquí expuesto, esa forma directa de gobierno en nuestra era no tiene posibilidades materiales de funcionamiento, en virtud de que los grandes conglomerados requieren decisiones inmediatas, que deben adoptar las personas investidas de *jus imperii*. La "democracia directa aparece como un recuerdo histórico que inclusive no alcanzó tener mayor difusión".¹⁵

Por otro lado el montaje ideológico, el dique teórico, la imagen aparente de la representación, en buena medida invalidados por la simple manifestación de la realidad, exigió el funcionamiento de nuevos mecanismos mediante los cuales los ciudadanos —aparte de los partidos— pudieran canalizar ese deseo de participación en las decisiones a adoptarse en su comunidad.

El gobierno semidirecto aparece como "una forma intermedia entre la noción del gobierno directo y del régimen representativo. De este último toma la idea de la existencia de asambleas legislativas y del gobierno directo la idea de que las cuestiones más importantes sean resueltas por el pueblo mismo. Hoy los países que aman la libertad se inclinan por este sistema..."¹⁶

¹³ Fraga Iribarne, Manuel, *La legitimidad y representación*, Barcelona, Grijalbo, 1973, p. 196, en Natale, *op. cit.*, p. 71.

¹⁴ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, p. 103.

¹⁵ Natale, Alberto A., *op. cit.*, p. 213.

¹⁶ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1980, p. 222.

Esta organización cuyo origen lo encontramos en Suiza, constituye la vanguardia del nuevo pensamiento.

Antes de continuar la explicación, tenemos que reflexionar profundamente y seguramente que existirán opiniones a favor y en contra, pero su sola polémica arrojará mucha luz para el conocimiento en nuestro país de estas prácticas políticas.

Son tres las instituciones que podemos apreciar en este sistema, que con variantes han sido adoptadas en otros países, éstas son:

- a) El veto popular,
- b) el referéndum, y
- c) la iniciativa popular.

VI. EL VETO POPULAR

El mecanismo de operatividad es el siguiente: una vez creada la ley por el órgano constitucionalmente facultado para ello, durante cierto tiempo un determinado número de ciudadanos pueden exigir que sea sometida a la consideración del pueblo. Si no se sanciona los efectos de esa decisión se retrotraen considerándose a la ley como si nunca hubiera existido. Según Hauriou "consistirá en hacer votar por el cuerpo electoral —pueblo— la aceptación o no aceptación de una ley elaborada por el cuerpo legislativo".¹⁷

VII. EL REFERÉNDUM, ALGUNAS APLICACIONES

Llámase referéndum:

El acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno semidirecto opina, aprueba o rechaza, una decisión de los representantes constitucionales o legales.

Sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa a administrativa colaborando directamente por medio del sufragio, en la formulación o reforma de la norma constitucional o legislativa, o en la formación del acto administrativo.¹⁸

Para Carl Schmitt, el referéndum es la "votación popular sobre con-

¹⁷ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, 1967, t. XXIV, p. 191.

¹⁸ *Idem*, p. 190, voz "referéndum".

firmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo legislativo", pudiendo ser "general obligatorio", "obligatorio para determinadas clases de ley" y "facultativo".¹⁹

Bielsa sostiene que el referéndum es el "acto por el cual los electores o mandatarios, en un régimen de democracia representativa, opinan, aprueban o rechazan una decisión de los representantes constitucionales o legales".²⁰

Bidart Campos estima como referéndum "toda consulta al cuerpo electoral, sea que recaiga sobre leyes, constitución, reformas, decisiones políticas o de gobierno, etcétera", clasificándolo en consultivo, decisivo, obligatorio y facultativo.²¹

El término referéndum proviene del siglo XVI, y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de Suiza: el *Graubünden* y el *Valis*.

Esos cantones en esa época no formaban parte de la confederación sino que eran meramente distritos aliados. En su interior constituían federaciones de municipios, muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito, debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar. Se llamaba a esto estar comisionado *ad audiendum et referendum*.

Hoy en día del sentido prístino lo único que persiste es su nombre. La versión moderna del referéndum aparece teóricamente elaborada y promovida junto con el resto de su ideario republicano, por los ideólogos de la Revolución francesa.

Duverger señala que debe diferenciarse entre plebiscito, que se refiere a la manifestación popular sobre una persona, con relación al referéndum que importa un pronunciamiento sobre las normas jurídicas.²²

Burgoa dice que suele hablarse indiferencialmente de "referéndum popular" y de "plebiscito" como si ambos vocablos fuesen sinónimos.

El empleo indiscriminado de estos conceptos es indebido, afirma, aunque no deja de haber indiscutibles similitudes entre ellos.

Históricamente el plebiscito era toda resolución adoptada y votada

¹⁹ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1966, pp. 302-303.

²⁰ Bielsa, Rafael, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Roque Depalma, 1954, pp. 174-178.

²¹ Citado por Burgoa, Ignacio, en *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1984, p. 572.

²² Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 132.

por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus *tribunus*. Dichas resoluciones podrían tener incluso, el carácter de leyes, como la ley *Valeria y Horatia* que estableció la obligatoriedad de los propios plebiscitos, la ley *Publia* que obligó al Senado a sancionar las determinaciones de los comicios tribales y la ley *Hortensia* que confirmó la citada obligatoriedad. Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la *plebs*, es decir, de una clase social para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de ésta emanaba. En cambio, el referéndum, es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente y prescindiendo de la impropiedad que denota llamar a dicha votación "plebiscito" como si emanara de una sola clase social —la *plebs*—, entre ésta y el referéndum hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o suplente.²³

Algunas aplicaciones

El referéndum ha sido ampliamente aplicado en todos los Estados de la Unión Americana, llevándose a cabo con verdadero acierto, es hoy una institución eminentemente americana, aún más, en cuanto a la aplicación del referéndum constitucional se ha adelantado a los mismos suizos. Práctica iniciada en 1778 con las constituciones de Massachussets y New Hampshire, siguiendo ese ejemplo los estados de Mississipi y Missouri en 1820 que también votaron popularmente sus constituciones. En 1821 Nueva York adopta el referéndum constitucional; así sucesivamente crece el número de adherentes al sistema que a partir de 1835, generalizado, transforma a los Estados Unidos, al decir de Duguit, en la tierra clásica del referéndum.

La Constitución federal suiza del 29 de mayo de 1874 (capítulo II, artículos 89 y 90) complementada por la ley del 17 de junio del mismo año, dispone que las leyes federales, los decretos de carácter general no urgentes y los tratados internacionales de duración indefinida o superior a quince años, se someterán a adopción o repudio del pueblo

²³ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 572.

cuando treinta mil electores u ocho cantones así lo soliciten. Mediante este sistema frecuentemente el pueblo ha realizado los proyectos de ley sometidos a su aceptación.

La Constitución de Weimar (1919) estableció el referéndum constitucional en su artículo 76 y el legislativo en el artículo 73, siempre con carácter facultativo, y esta orientación se reflejó en todos los textos inspirados en el alemán.

En 1931, en la Constitución española se establece que el pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes; bastará para ello que lo solicite el 15% del cuerpo electoral. No siendo objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias a la misma, las de ratificación de convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los estatutos regionales, ni leyes tributarias.

La Constitución de 1936 de la U.R.S.S. autoriza al Presídium del Soviet Supremo a realizar consultas populares, ya sea por iniciativa propia o a petición de una de las repúblicas federadas (artículo 49 inciso d) descartándolo para modificaciones constitucionales.

La Constitución irlandesa de 1937 estableció en su artículo 46 inciso 2º el referéndum. Esta Constitución fue sometida a un referéndum que tuvo lugar el 1º de julio de 1937 dando los resultados siguientes: a favor 686,042, en contra 528,362. La Constitución entró en vigor el 29 de diciembre de 1937.

La Constitución italiana establece el referéndum constitucional facultativo (artículo 38), y en materia de legislación ordinaria regula un procedimiento de veto popular al que se atribuye impropriamente el nombre de referéndum.

La Constitución danesa establece el referéndum legislativo ordinario a solicitud de un tercio de los diputados (artículo 42).

En el artículo 20 de la Constitución húngara autoriza al Presídium para ordenar un referéndum sobre las cuestiones de interés nacional.

Encontramos el mencionado referéndum en la Constitución chilena de 1925 en materia de reforma constitucional —se tramita como un proyecto de ley, con ligeras variantes cuando las cámaras desechan las observaciones del Ejecutivo e insisten por dos tercios de votos en su anterior sanción, el proyecto se devuelve al presidente para su promulgación o para que si éste lo estima conveniente, consulte a la nación, dentro del término de treinta días, los puntos en desacuerdo—; lo establece como facultad del presidente de la nación, aun cuando habiendo recurrido al sistema la determinación del electorado resulta obligatoria o sancionadora.²⁴

²⁴ Información obtenida de la *Enciclopedia Omeba*, op. cit., pp. 191-195.

VIII. INICIATIVA POPULAR. ALGUNAS APLICACIONES

Junto con las otras dos instituciones forman los procedimientos *sui generis* de la democracia semidirecta. La iniciativa popular, siguiendo lo expuesto por la maestra Monique Lions, "tiende a provocar una decisión de los gobernantes, por su parte el referéndum tiende solamente a ratificar o a rechazar una decisión tomada anteriormente por los poderes públicos, mientras que el veto popular permite a los electores abrogar un texto vigente, al emitir un voto contrario".²⁵

Más adelante, agrega, la iniciativa popular, en vez de ejercer un simple control *a posteriori*, los ciudadanos pueden orientar en cierta medida la actividad gubernamental. En la práctica, la iniciativa popular se ejerce mediante el propósito de un proyecto, firmado por un número determinado de electores, tendente a solicitar la adopción de una ley, o la revisión de la Constitución. De negarse el órgano Legislativo a dar curso al proyecto así presentado, se celebrará una consulta popular: si la mayoría de los ciudadanos adoptan el referido proyecto, el legislador tendrá que inclinarse, y se aplicará la ley o la reforma así aprobada. Por otra parte, la eficacia del procedimiento es variable, según la iniciativa sea "formulada" (redactada en forma de un verdadero proyecto de ley) o "no formulada" (una simple indicación general del texto por adoptar o de la reforma por realizar).²⁶

El artículo 12 de la Constitución suiza de 1874 (modificada en 1891), dice: "cuando una sección de la Asamblea federal decreta la revisión de la Constitución, y la otra no consiente en ella, o bien cuando 50,000 ciudadanos suizos con voto piden la revisión, la cuestión de saber si la Constitución debe ser revisada, será sometida, en uno u otro caso, a la voluntad del pueblo suizo por sí o por no"; el artículo 90 de la del cantón de Berna, por su parte, establece que: "la petición de una revisión de la Constitución puede ser hecha . . . por 8,000 ciudadanos activos, en la forma que determine la ley".

Los Estados Unidos de Norteamérica tomaron la práctica de la mencionada federación europea desde que, en 1898, la adoptó Dakota del Sur, aunque la primera aplicación fue en Oregon en 1904, extendiéndose luego a muchos de sus estados.

Finalmente, para no hacer más tediosa la explicación, diré que en Italia figura también la iniciativa popular en materia legislativa.²⁷

²⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1984, t. V, pp. 116-117, voz "iniciativa popular".

²⁶ *Idem*, p. 117.

²⁷ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XV, pp. 851-852 y *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. V, pp. 116-117.

IX. GOBIERNO SEMIDIRECTO EN MÉXICO

A partir de la reforma política de diciembre de 1977, en la cual se modificaron 17 artículos de nuestra carta magna, se introducen por primera vez a nuestro sistema político las instituciones de gobierno semidirecto —referéndum e iniciativa popular—.²⁸

La reforma es importante porque persigue fortalecer el proceso de democratización del país, la participación política institucionalizada de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen del sistema el fortalecimiento del Poder Legislativo. En una palabra, se intenta que el sistema político mexicano pueda seguir operando y no vaya a ser desbordado por no poderle ya dar cauce a los problemas del país.²⁹

Fue indudable que uno de los propósitos que persiguió la reforma política fue la de encontrar nuevas formas de participación que constituyeran una garantía para la práctica de nuestra democracia.

Haciendo a un lado todo ese gran cambio político iniciado a principios del sexenio de López Portillo, el presidente, según lo expresó en su iniciativa —refiriéndose a la iniciativa y referéndum— “constituyen medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno; por ello, consideramos —dijo— la importancia de establecerlos como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, que permitieran a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos como se prestan”.

Sin embargo, en la Cámara de Diputados, María Álvarez de Vicencio manifestó “que esa reforma era tibia y completamente insuficiente, que no respondía para nada a la magnitud del problema del Distrito Federal”; Francisco Ortiz de Mendoza externó que “se trataba de un simple paso para satisfacer en algo el deseo de participación del pueblo mexicano, ya que se ponía en duda que el referendo y la iniciativa popular fueran a ser operantes”. El Partido Popular Socialista presentó una proposición para la creación de un “Consejo de Participación Ciudadana que auxiliara en el gobierno del Distrito Federal y que fuera electo a través de la votación universal y directa”.³⁰

A pesar de tan heterogéneos comentarios, la redacción de la base segunda de la fracción sexta del artículo 73 —relativo a las facultades

²⁸ Dichas reformas fueron publicadas en el *D. O.* del 6 de diciembre.

²⁹ *Anuario Jurídico*, VI, México, UNAM, 1979, p. 40.

³⁰ *Idem*, p. 81.

legislativas del Congreso de la Unión— quedó como sigue: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

Se vislumbraba con ello una apertura para una verdadera participación democrática. Un medio satisfactorio para canalizar las inquietudes ciudadanas. El sistema político parecía mejorar la vida política en el Distrito Federal.

X. SUS RESULTADOS

Todas las esperanzas de tan innovadores cambios plasmados en nuestro derecho positivo resultaron ser letra muerta, la falta de ley reglamentaria que venga a poner en práctica las mencionadas instituciones las han dejado sin operatividad. Tal parece que nuestros gobernantes aún no están convencidos de las ventajas que acarrearían estas prácticas políticas. Urge la solución a esta patología que aqueja a nuestro sistema político.

En México ha existido incomprensión hacia ellas, tal vez por la estrecha perspectiva de lo que significan, dando lugar a una actividad negativa para su implantación, al parecer, porque consideran que su práctica puede ser adversa en un momento dado a las decisiones gubernamentales.

Es probable que al principio, en un país como el nuestro donde existen considerable número de analfabetos políticos, que no han tenido oportunidad de ser educados en este campo, pudiera ser manipulado en referéndum, plebiscito e iniciativa popular, pero en la realidad en que el pueblo se acostumbrara a vivir y practicar estas formas, que por otra parte son promotoras de instrucción cívica, las posibilidades de su manipuleo serían cada vez más limitadas.⁸¹

XI. DESVENTAJAS Y CONVENIENCIAS DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Los detractores al gobierno de democracia semidirecta encuentran en la falta de preparación política de los ciudadanos una de las grandes desventajas a este sistema, por considerar que una decisión trascenden-

⁸¹ Berlin Valenzuela, Francisco, *Teoría y praxis, política electoral*, México, Porrúa, 1983, p. 213.

tal para la vida política de un país no puede ser tomada por gente inexperta. Además, agregan que las masas populares son fácilmente manipulables, no expresando en la realidad lo que quieren, sino lo que un grupo determinado desea. La historia ha demostrado que dictadores como Mussolini, Hitler, Franco, etcétera, han utilizado estos mecanismos como medios para legitimar sus acciones.

Considero que todas esas razones carecen de verdadero peso y comparto la opinión de que se trata de un elemento útil para el accionar democrático. Sobre todo en países con una masa de ciudadanos o electores a punto de quedar estancada en la falta de interés y preparación para las cosas públicas. El sentir de que se está tomando parte en forma directa en la resolución de los problemas del país, que implican en gran medida los problemas personales, saberse inexcusablemente artífice del destino del país, hará que cada uno de los representados sienta más en sus manos las medidas a adoptar prestando consecuentemente interés a su formación política.

XII. CONCLUSIONES

Sistema representativo y partidos políticos, instituciones que a partir de su vinculación han dado como resultado que reflexionemos sobre la práctica de nuevos mecanismos que vengan a perfeccionar la forma de participación de los ciudadanos dentro del sistema político

A través del devenir histórico la representación ha ido evolucionando creyendo hallar su naturaleza en las teorías privatistas del derecho civil sin haberlo logrado, después aparecen nuevas teorías que fueron aclarando tal cuestión.

La realidad es que hoy en día al representante se le ha investido de las siguientes características: representa a todo el pueblo, a toda la nación; en su actuación es independiente de sus electores, no pudiendo prosperar la revocación del mandato, y no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.

Todo ello da como consecuencia que exista un desvinculamiento total entre elector-representante, que el ciudadano perdiera el imperio sobre sus representantes; que la representación sea sólo un montaje ideológico, una imagen aparente, un dique teórico.

Tratando de solucionar tal cuestión —los ciudadanos— buscan en los partidos políticos el lanzamiento o manifestación como clase en la órbita de la política, mediante éstos tratan de lograr la vinculación perdida, produciéndose a futuro el siguiente fenómeno: la relación elector-representante se pierde para surgir la de elector-partido.

Concentrar en los partidos la más importante forma de participación política no ha resultado ser la solución, en su totalidad de la problemática presentada.

Sin embargo pese a ello hay que resaltar que los partidos han tratado de desempeñar adecuadamente su función inclusive jugando importante papel dentro de las democracias modernas, siendo conveniente la coadyuvancia en cuanto a la canalización política.

El gobierno semidirecto aparece como el punto medio aristotélico, por ser un sistema intermedio entre el gobierno directo y el régimen representativo. La vigencia de este sistema ofrece la solución por contar con nuevos canales de prácticas políticas. Las instituciones de este sistema son: veto e iniciativa popular así como el referéndum. En varios países de Europa y América se han estatuido con buenos resultados.

En México plasmaron dos de ellas (referéndum e iniciativa popular) aunque no puestas aún en operación por falta de reglamentación. La reforma política que incluyó tales instituciones se mostró titubeante al no llegar hasta sus últimas consecuencias. No obstante los intentos realizados para reglamentar estas fórmulas, se han notado ciertos temores que han impedido su aplicación.

Creemos que ambas figuras deben reglamentarse para tener operatividad, para que puedan llevarse a cabo de acuerdo con la realidad y las necesidades de nuestro país; respecto al veto popular, consideramos que después de observar el funcionamiento de las anteriores figuras pudiera pensarse en su establecimiento.

A pesar de las múltiples críticas que en torno a estas prácticas políticas existen, y sobre todo en lo referente a que el ciudadano no tiene aún la educación política suficiente para poderlas llevar a cabo, radica aquí una gran oportunidad para irlos capacitando, y despertar en la conciencia cívica de cada individuo que también es él, el artífice del destino histórico de su país.