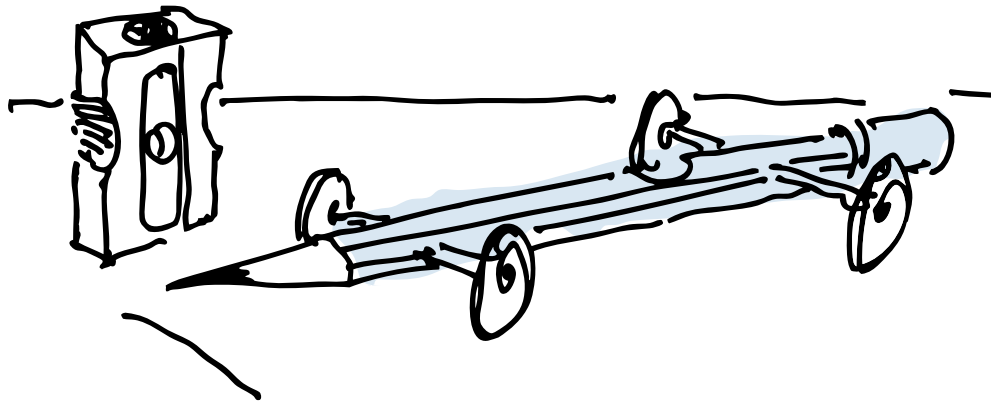


¿Qué tan democráticos son los procedimientos participativos?

Fernando Dworak



La democracia es un ideal inacabado y, como todo lo humano, un proceso sujeto a prueba, error, avances y retrocesos. Su mantenimiento requiere de la constante evaluación y reformas para adaptar su desempeño a un entorno cambiante: la autocomplacencia es el inicio del declive.

Cuando una democracia deja de ser eficaz, llega el momento de reformar sus instituciones. En este proceso aparecen diversas posturas, desde las sustentadas con estudios y diagnósticos hasta las que apelan a fórmulas que suenan mágicas para resolver los problemas de gobernabilidad.

Es posible que algunos grupos magnifiquen los alcances de algunas propuestas. Tal es el caso de quienes buscan instaurar los mecanismos conocidos como “participativos”: el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato y la iniciativa popular. Sus promotores piensan que con éstos los ciudadanos tendrían mayor control sobre la clase política.

Aunque estos mecanismos ayudarían a liberar tensiones al interior del sistema político o in-

cluso dirimir controversias, en las democracias donde operan se conciben como recursos excepcionales; pues la experiencia histórica ha mostrado los riesgos en su abuso. Por lo tanto antes de impulsar su aprobación es necesario saber para qué sirven, para qué no lo harían y bajo cuáles circunstancias.

¿Qué es la democracia participativa?

Los mecanismos participativos se diseñaron para complementar, no sustituir, a la democracia electoral. Para decirlo de otra forma, obedecen al reconocimiento de que no sólo es importante que los ciudadanos voten periódicamente, sino que participen de manera directa en los procesos de toma de decisiones.

Si bien son útiles para generar condiciones de gobernabilidad, liberar tensiones al interior de la sociedad y legitimar al sistema político, su instrumentación conlleva varios riesgos:

- Cada vez que se convocan hay alguien que fija la agenda de discusión y generalmente es un poder público. Aunque los partidos nunca dejarán de ser referentes importantes

para articular las posiciones ya sea a favor o en contra de una reforma, existe el riesgo de que otros intereses puedan influir —e incluso ser determinantes— en los resultados.

- Si los ciudadanos no tienen tiempo y condiciones para informarse, el resultado puede favorecer a la postura que movilice más a la opinión pública. Es importante generar condiciones de equidad para que se divulguen las posturas a favor y en contra de la manera más técnica e imparcial posible.
- Estos procedimientos generalmente polarizan a la sociedad. La votación a favor o en contra de una postura implica un juego de suma cero: un bando lo gana todo y los demás pierden todo. No se ofrecen espacios para la negociación o la compensación. De esa forma son usados para temas controvertidos que pueden decidirse sin ambigüedades con un “sí” o un “no” —y esto implica generalmente una decisión trascendental—.
- Funcionan mejor a nivel local, donde los asuntos son más sencillos e implican un impacto directo en la vida de los ciudadanos. Cuando se convocan para niveles superiores de gobierno, los temas se complican con la entrada de intereses diversos; haciendo difícil establecer criterios que satisfagan a todos los intereses o que no sean parciales a ciertos grupos. Este último escenario favorece el uso faccioso.
- Pueden usarse para legitimar intereses parciales o la agenda de un gobernante. Un mandatario puede recurrir continuamente a un referéndum o a un plebiscito para impulsar su agenda y evadir la responsabilidad de tomar una decisión al endosarle al ciudadano el costo de un error.
- De no ser adecuadamente reglamentadas, existe el riesgo de que su abuso termine llevando a una mayor concentración del poder y, eventualmente, al colapso de un régimen democrático.

Para decirlo de otra forma aunque estos mecanismos podrían parecer democráticos, la práctica ha mostrado que no necesariamente lo

son. Los países que han implementado estas figuras con mayor éxito los ven como complementos, nunca como sustitutos, de la democracia representativa. Es decir, recurren a éstas medidas en casos excepcionales.

De esa forma han establecido medidas que desalienten su abuso como el requerir un porcentaje mínimo de la población para ser convocados (alrededor de 5%) y un umbral mínimo de participación en la votación (entre 40 a 50%) para considerarlos vinculantes.

Otros países dejan claro que no puede sujetarse a referéndum materias como la limitación de los derechos humanos, políticas económicas o fiscales o la seguridad nacional.

Dos temas igual de relevantes son la ratificación de las firmas de los ciudadanos que solicitan estos procedimientos por parte de la autoridad electoral y el diseño de las preguntas.

Algunos países contemplan, con el fin de evitar soluciones parciales o perjudiciales, controles complementarios como la revisión judicial de decisiones tomadas mediante referéndum

Sobre todo, para que este tipo de consultas tengan el efecto deseado es necesario contar con instituciones fuertes y que rindan cuentas de sus actos. Esto implica, para empezar, que los representantes sean política y electoralmente responsables ante el ciudadano.

Los mecanismos que más se mencionan en el debate actual son:

- *Referéndum.*- Es una votación popular acerca de un tema de relevancia pública como una reforma constitucional o, en el caso de los países miembros de la Unión Europea, la ratificación de un nuevo tratado o decisión fundamental.
- *Plebiscito.*- Se convoca para someter a una ley o política pública a la ratificación o el rechazo de la ciudadanía.
- *Revocación del mandato.*- Se convoca

para retirar de su encargo al funcionario electo que, de acuerdo a las percepciones populares, incumpla el programa de trabajo propuesto durante su campaña electoral.

- *Iniciativa popular.*- De acuerdo con este procedimiento un porcentaje mínimo de ciudadanos organizados puede elaborar y presentar al órgano legislativo una iniciativa que será revisada, dictaminada y en su caso aprobada o rechazada por el Pleno.

La democracia participativa en México

Antes de los años noventa del siglo pasado, el uso de los procedimientos participativos había sido esporádico, con éxito variable y a veces anecdótico.

En 1824 la población de Chiapas decidió incorporarse a la Federación a través de un plebiscito. Benito Juárez intentó, una vez restaurada la República en 1867, someter a la aprobación de la ciudadanía una serie de reformas institucionales junto con la elección de los poderes de la Unión.

La propuesta incluía temas como la restauración del Senado, el veto suspensivo al Presidente y el mecanismo de sustitución provisional del Poder Ejecutivo. Esta agenda fue rechazada por la ciudadanía y se tuvo que recurrir al proceso legislativo normal.

La Reforma Política de 1977 otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a los ordenamientos legales. Los reglamentos serían sometidos a referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. Pocos años después se derogó esta figura sin haberse usado.

La creciente pluralidad política en las entidades federativas llevó a que se plantee la creación de estos instrumentos a nivel local. La Tabla 1 desglosa la situación en las entidades con base en información de 2007.¹

¹ León David Zayas Ornelas, "Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y el referéndum en las entidades del país", *Nóesis*, Vol. 16, No. 32, julio-diciembre de 2007.

Tabla 1: Los mecanismos participativos en las entidades

Entidad	Plebiscito	Referéndum	Revocación de mandato (*)	Iniciativa Popular
Aguascalientes	Sí	Sí	No	Sí
Baja California	Sí	Sí	No	No
Baja California Sur	Sí	Sí	No	No
Campeche	No	No	No	No
Coahuila	Sí	Sí	No	Sí
Colima	Sí	Sí	No	Sí
Chiapas	Sí	No	No	No
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No
Distrito Federal	Sí	Sí	No	Sí
Durango	No	No	No	Sí
Estado de México	No	Sí	No	No
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí
Guerrero	No	Sí	No	No

Hidalgo	Sí	Sí	No	No
Jalisco	Sí	Sí	No	No
Michoacán	Sí	Sí	No	Sí
Morelos	Sí	Sí	No	Sí
Nayarit	No	No	No	No
Nuevo León	No	No	No	No
Oaxaca	Sí	No	No	No
Puebla	Sí	Sí	No	Sí
Querétaro	No	Sí	No	Sí
Quintana Roo	No	No	No	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	No
Sonora	No	No	No	Sí
Tabasco	Sí	No	No	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No
Veracruz	Sí	Sí	No	Sí
Yucatán	No	No	No	Sí
Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Sí

(*) Aunque los congresos locales tienen la atribución de revocar el mandato a las autoridades municipales, se entenderá aquí la facultad del ciudadano para remover a funcionarios electos.

Aunque 22 entidades contemplan las figuras de plebiscito y referéndum, 3 la revocación de mandato y 15 la iniciativa popular, estos mecanismos son en la práctica poco más que letra muerta. Cuando llegan a utilizarse es con poco éxito. Para ejemplificar lo anterior se tomarán dos experiencias del Distrito Federal.

1. En 2002 el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, sometió a plebiscito la decisión de construir el segundo piso del Periférico. Sólo participó 6.64% del padrón. Aunque en otros países esta consulta no tendría validez al no alcanzarse el um-

bral mínimo de 40 o 50%, la decisión se tomó como vinculante.

2. Durante 2007 el Comité Directivo Regional del PAN recabó 120,000 firmas para presentar una iniciativa popular en materia de reglamentación de marchas. Fue detenida por el grupo parlamentario que, a nivel discursivo, defiende los procedimientos participativos: el PRD.

En breve, México tiene un problema para la aplicación de los procedimientos participativos que no comparte con la mayoría de los países: nuestra democracia inhibe la rendición de cuentas

al no sujetarse los representantes electos al juicio popular. Esto fomenta la simulación: ¿qué costo le trae a un legislador o a un gobernante convocar un referéndum fraudulento o desatender una demanda ciudadana si no van a competir por el mismo encargo en la siguiente elección?

Sin embargo muchos ciudadanos consideran que un referéndum, un plebiscito, la revocación de mandato o una iniciativa ciudadana son

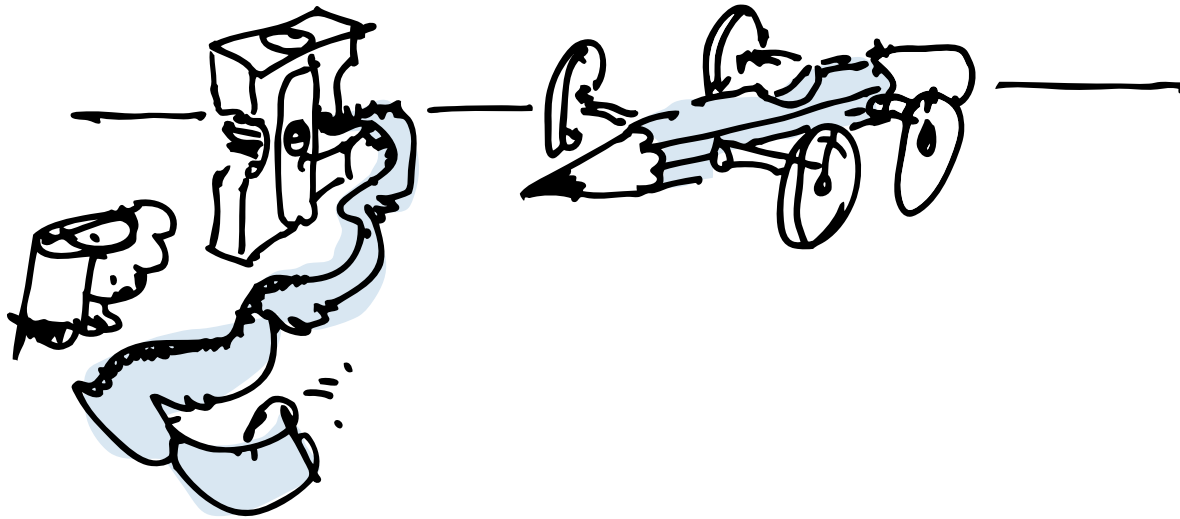
los medios idóneos para ser escuchados que votar por un político que, por lo general, nunca atenderá sus demandas pues dirá que “faltó voluntad política”.

El debate actual

Las tres iniciativas a discutir en el Senado en torno a la reforma política contemplan alguno o varios de los procedimientos participativos, tal y como muestra la Tabla 2.

Tabla 2: Propuestas de los partidos sobre democracia participativa

	Poder Ejecutivo	PRD	PRI
Plebiscito/referéndum	<p>Las iniciativas preferentes de reforma constitucional no podrán entrar en vigor sin antes haber sido aprobadas mediante un referéndum. Para que prospere, deberán obtener el respaldo de 66% de los votos a nivel nacional y más de la mitad de los votos en la mayoría de las entidades federativas.</p> <p>Asimismo, deberá haber participado al menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.</p> <p>Quedan excluidas de este procedimiento las materias electoral, fiscal, presupuestal, de seguridad nacional, de organización funcionamiento y sobre disciplina de la Fuerza Armada permanente.</p>	<p>Referéndum para reformas o la derogación de leyes, cuando lo solicite un número no menor a 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando se presente dentro de 60 días posteriores a la conclusión del proceso legislativo constitucional que les dio origen.</p> <p>No se pueden someter a referéndum reformas en materia fiscal, presupuestaria y defensa exterior de la Federación.</p> <p>Plebiscito en materia de políticas públicas u otras acciones de gobierno, si lo solicita un número no menor a 1% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, dentro de los 30 días posteriores a la fecha en que se determine la realización del acto o en que se haga pública la determinación.</p>	<p>Convocar a consulta ciudadana en temas nacionales de especial trascendencia, mediante tres opciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A solicitud del Presidente de la República con el acuerdo de ambas cámaras del Congreso de la Unión. 2. A petición de 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, previa certificación del número de firmas y con el acuerdo de ambas cámaras. 3. A solicitud de 66% de los integrantes de ambas cámaras. <p>La autoridad electoral elaborará la pregunta o preguntas que se van a someter.</p>
Revocación de mandato		<p>Organizarlo a petición popular.</p> <p>Sólo operaría antes de la mitad del mandato y después de la tercera parte de éste.</p>	
Iniciativa popular	<p>Reconocer este derecho cuando las iniciativas cuenten con el respaldo de por lo menos 1% del padrón electoral nacional.</p>	<p>Debe ser respaldada por el equivalente a 0.1% del padrón electoral nacional.</p> <p>Tiene carácter de preferente.</p>	



A continuación se dará un comentario sobre las propuestas.

Plebiscito/referéndum. - La propuesta del Ejecutivo Federal se concibió para un escenario extremo y poco factible: que el Congreso no se pronuncie sobre una iniciativa de reforma a la Constitución de carácter preferente. Además establece requerimientos tan altos que requerirían un trabajo intenso de comunicación política para aprobarse. No obstante este mecanismo incentiva al Legislativo a alcanzar acuerdos.

Por otro lado, las propuestas de la izquierda y el PRI plantean un riesgo al no establecer un umbral mínimo de participación para considerar sus resultados vinculantes. Salvo este detalle la propuesta del tricolor es sólida y no se contrapone con la del Ejecutivo.

Revocación del mandato. - Sólo los partidos de izquierda la proponen, sin establecer un porcentaje mínimo del padrón para solicitarla y un umbral de participación para considerar su resultado vinculante. La instrumentación a nivel federal motivaría el uso faccioso como herramienta de presión, fomentando la división social.

Es mejor dejar que las entidades regulen en la materia, como ya ocurre.

Iniciativa popular. - La propuesta de los partidos de izquierda llevaría a una sobresaturación de la agenda legislativa con iniciativas ciudadanas que deben ser atendidas en un plazo perentorio. El planteamiento del Ejecutivo motivaría que sólo las que cuentan con una base fuerte de apoyo cuenten con la atención del Congreso.

Conclusiones

Los procedimientos participativos pueden mejorar el desempeño de las instituciones si son concebidas como un complemento de la democracia participativa. Por eso la necesidad de diseñarlos de manera tal que inhiban la trivialización y el uso faccioso.

Hay que tener claro que sólo cumplirán con su propósito si, al mismo tiempo, se perfecciona la democracia representativa al restaurarse el vínculo de responsabilidad entre representante y representado. Es necesario vincular la aprobación del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular con la elección consecutiva de legisladores y alcaldes. ■