El papel de los instrumentos de democracia directa en los procesos de democratización o desdemocratización

The role of the direct democracy instruments in democratization or de-democratization processes

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto
Dr. Víctor Morales Noble

Resumen

No es nuevo el uso de instrumentos de democracia directa en los gobiernos representativos modernos, tales como referendos, plebiscitos, consultas o inicitativas ciudadanas, entendidos como convocatorias al voto del electorado para determinar la concreción o el inicio de cambios constitucionales, la ejecución de políticas públicas o bien la validación e interpelación ciudadana de las decisiones legislativas. El debate sobre estos procedimientos renace ante el auge de su utilización por parte de toda clase de gobiernos, tanto democráticos como autoritarios. Se ha acusado su utilización por las opciones ideológicas interesadas en deconstruir la democratización una vez que asumen la responsabilidad de gobierno mediante procesos electorales. No obstante, se ha observado la contención de los gobiernos autoritarios para recurrir a tales mecanismos una vez que consolidan su dominio y, al mismo tiempo, el auge entre los gobiernos democráticos para enfrentar los procesos de disminución de las lealtades partidarias y la descentralización de las ideologías como sustento de la oferta política en la elección para los puestos de gobierno. La experiencia reciente parece evidenciar que, ante la necesidad de la reducir la brecha entre lo social y lo político, el recurso de los intrumentos de la democracia directa podrían incidir en la democratización. Este texto reflexiona acerca de procesos de democratización o desdemocratización a partir de los indicadores de democratización propuestos por Tilly (inclusión, igualdad, protección y mutua vinculación) para aplicarlos en el análisis comparativo del uso de los instrumentos de democracia directa en este milenio en regímenes democráticos y no democráticos de países de Europa, América, Asia, África y Oceanía.

1. Introducción

Se ha incrementado el uso de instrumentos de democracia directa en los gobiernos representativos modernos (referendos, plebiscitos, consultas o inicitativas ciudadanas). En general, estos instrumentos consisten en convocatorias al voto del electorado para determinar la concreción o el inicio de cambios constitucionales, la ejecución de políticas públicas o bien la validación e interpelación ciudadana de las decisiones legislativas. La tesis principal de este texto establece que la democracia liberal se ha impuesto a sí misma un límite que ha acrecentado el carácter oligárquico del gobierno representativo y ha despreciado los mecanismos de democracia directa como una alternativa para su consolidación, dejando así una puerta abierta que aprovechan los discursos totalitarios para construir artificiosas mayorías y socavar el avance democrático mundial.

Esta exposición se divide en tres partes principales. La primera consiste en una reflexión acerca de la democracia directa en el discurso democrático tradicional, remarcando la diferencia construida entre democracia directa y democracia liberal, al grado de considerar antípoda una de la otra (evidenciada por la extrañeza que genera el caso suizo). A partir de ese marco, se aborda una reflexión sobre el argumento de quienes promueven la democracia directa y le atribuyen el carácter de incrementar la democracia. En el tercer apartado, abordamos el argumento de quienes acusan a la democracia directa de disminuir la democratización de nuestras sociedades; en este caso, recurrimos a los indicadores propuestos por Tilly para mensurar la democratización de nuestras sociedades, a saber: igualdad, inclusión, protección y mutua vinculación (Tilly, 2007). Finalmente, a manera de conclusión, evidenciamos que esa confrontación entre democracia liberal y democracia directa es producto del prejuicio heredado desde la Revolución Francesa y el uso que han hecho los propagandistas del populismo y el autoritarismo de una errática pretensión de democracia directa.

Este texto aborda una análisis comparativo de carácter exploratorio aprovechando el acervo de la iniciativa de investigación V-DEM, la cual ha realizado un acopio de información e integración de indicadores de lo que considera los componentes de la democracia: electroral, liberal, participativo, deliberativo e igualitario. Esos datos abarcan

indicadores para todos los países del mundo desde 1789 a 2018 en su última edición (V-Dem Institute, 2019). Hemos acotado la perspectiva al periodo de la Segunda Guerra Mundial a la fecha para los países del mundo agrupados en las siguientes regiones: América del Norte, América Central, América del Sur, El Caribe, África, Asia, Europa y Oceanía, además de destacar el caso de México para ubicarlo en el contexto mundial. No está de más decir que esta disertación es de carácter ilustrativo, por cuestiones de espacio y orientación de este seminario.

2. La democracia directa en el discurso democrático

Entendemos como mecanismos de democracia directa (MDD) aquellos procedimientos establecidos legalmente por los cuales el Estado o la ciudadanía cuentan con atribuciones para convocar al electorado para determinar el inicio o la concreción de cambios constitucionales, la ejecución de políticas públicas o bien la validación e interpelación ciudadana de las decisiones legislativas a través de o inicitativas ciudadanas. Los MDD de *arriba abajo* refieren a las convocatorias emitidas por la autoridad (referendos, plebiscitos, consultas); los MDD de *abajo a arriba* conciernen a los casos en que la ciudadanía cuenta con la capacidad de iniciar el procedimiento de consulta (iniciativa ciudadana).

Los MDD, a nivel mundial, son procedimientos propicios en los entornos subnacionales o locales; no obstante, las entidades nacionales han mostrado un importante incremento de su reglamentación y uso, especialmente en MDD de *arriba abajo*. En este texto nos circunscribiremos a hablar de los MDD a nivel nacional, en razón de que intentamos dilucidar sobre su papel para consolidar o no los regímenes democráticos de los países.

La discusión sobre la viabilidad de los MDD en los regímenes representativos no es nueva. Al contrario, forma parte de los fundamentos de la democracia misma, pues el debate de los revolucionarios franceses deliberó profundamente acerca de la validez de la participación popular como reflejo de la voluntad general, algo que el mismo Rousseau consideraba necesario separar: no era posible la expresión de la voluntad general en sociedades complejas y altamente diferenciadas (Rousseau, 1762: 54 y ss.; Talmon, 1956: 52). El compromiso de los revolucionarios franceses era garantizar la participación de todo

el pueblo en la conducción del gobierno, medida adecuada para contrarrestar la concentración del poder en un sector minoritario de la población que accedía a la conducción por la vía de la herencia y no del mérito. De esa manera, el diseño constitucional francés estableció la representación como el instrumento basal de la democracia, pues reconocía que la distinción por el mérito hacía posible que la población eligiera libremente a las personas que, por su capacidad de razón, podían reconocer la voluntad general. De ahí que, aunque prácticamente todos los puestos de representación, gobierno y de función pública estaban sometidos a sufragio de los hombres de 25 años o más, con una renta anual mínima y con responsabilidades administrativas, eran muy pocos los que derivaban del voto directo; en general, procedían de la designación popular de electores que tenían la capacidad de discernir acerca de las personas más adecuadas para legislar (segundo orden) y conducir el gobierno (tercer orden) (Gueniffey, 1993). Los mecanismos de democracia directa, pensaban, eran una contravención a la búsqueda de la voluntad general: no podía existir la revocación del mandato por la simple razón de que una sección de la voluntad no tendría atribución para impedir el mandato de la voluntad general expresada en el complejo sistema electoral que pretendía conciliar el número y la razón en un régimen popular que había erradicado al antiguo régimen sustentado en el poder absoluto del rey.

Sin embargo, los MDD fueron utilizados en contextos políticos determinados. Desde el origen mismo de la revolución francesa, las diversas facciones recurrieron a ellos como argumentos para recuperar la *voz del pueblo* para argüir la legitimación requerida que no se obtenía con los precedimientos acordados constitucionalmente. Durante el siglo XIX, fueron los líderes de gobiernos autoritarios quienes recurrieron a los mecanismos plebiscitarios o de referendum para revertir legítimamente el orden establecido constitucionalmente. Incluso el caso suizo fue la imposición de mecanismos de consulta popular orientados a garantizar que la población de esos territorios participara en las decisiones de los gobiernos locales e incluso nacionales con el compromiso de mantener la neutralidad en el delicado balance de los imperios en territorio europeo para mantener la vigencia del tratado de Versalles de 1815 (Bergeron*, et al.*, 1969). Durante el siglo XVIII se contabilizan catorce refrendos realizados alrededor del mundo; en el siglo XIX aumentó la cantidad a 140, la mayoría de ellos realizados en Suiza a partir de 1848: en el resto de los casos eran invocaciones de los

detentadores del poder central que pretendían el acceso a poderes especiales (esto es, fuera del marco constitucional) (Topaloff, 2017). Lo mismo ocurrió en México, en 1853 con Santa Ana, quien así adquirió poderes especiales mediante un plebiscito, o bien Maximiliano, cuyo imperio sustentó su legitimidad en 1863 mediante una consulta directa que sustituyó al plebiscito prometido. Finalmente, el mismo Juárez pretendió realizar cambios constitucionales mediante un plebiscito frustrado por los gobiernos de los Estados en 1867 (De Olivarría y Ferrari, 1888; Tena Ramírez, 1957).

Así, los gobiernos representativos del siglo XIX nunca negaron su pretensión de ser producto de la razón, antes que del número, y aceptaban el carácter oligárquico de la elección. No obstante, debieron claudicar ante la complejidad de las sociedades modernas y la combatibidad de deversos grupos sociales (especialmente los moviemientos obreros o aquellos de reinvidicación de los derechos de las mujer, de las minorías étnicas o religiosas), para lo cual se vieron obligados a ampliar el sufragio para hacerlo cada vez más universal o los regímenes especiales, especialmente en los imperios multinacionales, como era el caso del británico o el austrohúngaro (Fieldhouse, 1965).

De hecho, el plebiscito o el referéndum se convirtieron en mecanismos por los cuales los imperios pretendían resolver los conflictos internos de fronteras y régimen, o bien consensuar las fronteras europeas o de las colonias. Este procedimiento se vio especialmente potenciado cuando, a la demanda de autodeterminación de los pueblos esgrimida por Wilson contra los imperios autócratas europeos, el plebisctio se convirtió en el recurso para determinar las nuevas fronteras europeas después de 1919 (MacMillan, 2001). El problema es que dicho mecanismo tampoco fue utilizado de manera indiscriminada, sino por el contrario, de manera discrecional en atencióna los intereses de los imperios y las potencias.

Esta línea de actuación se convertiría en un mecanismo corriente en el proceso de descolonización alrededor del mundo después de la Segunda Guerra Mundial. Los MDD fueron implementados con la pretensión de ser el origen de los nuevos estados por el cual se reconocían como naciones ante el concierto mundial (autodeterminación de los pueblos) para, entonces sí, proceder a la constitución de un gobierno democrático: del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. La complejidad de la consolidación de las nuevas fronteras en todas las regiones del mundo, la emergencia de movimientos nacionalistas (con reivindicaciones

étnicas al interior), la confrontación entre las potencias mundiales y la mayor organización de los sectores productivos y sociales reivindicativos de derechos políticos, civiles y políticos ante sus gobiernos, recurrieron a MDD en la medida en que las élites gobernantes o las potencias hegemónicas argumentaban una legitimidad que otros estados o los movimientos sociales no les reconocían para ejercer el dominio (Parker, 1969).

De ahí que durante el siglo XX el uso de MDD se haya incrementado de manera importante. En la primera mitad del siglo XX se contabilizan 295 refrendos, incluidos aquellos a los que los regímenes totalitarios utilizaron para erosionar los marcos constitucionales vigentes (Topaloff, 2017). Ahora bien, si durante la primera mitad del siglo anterior aumentó el número de MDD, para la segunda mitad del siglo XX fue aún mayor, como podemos observar en la Figura 1.

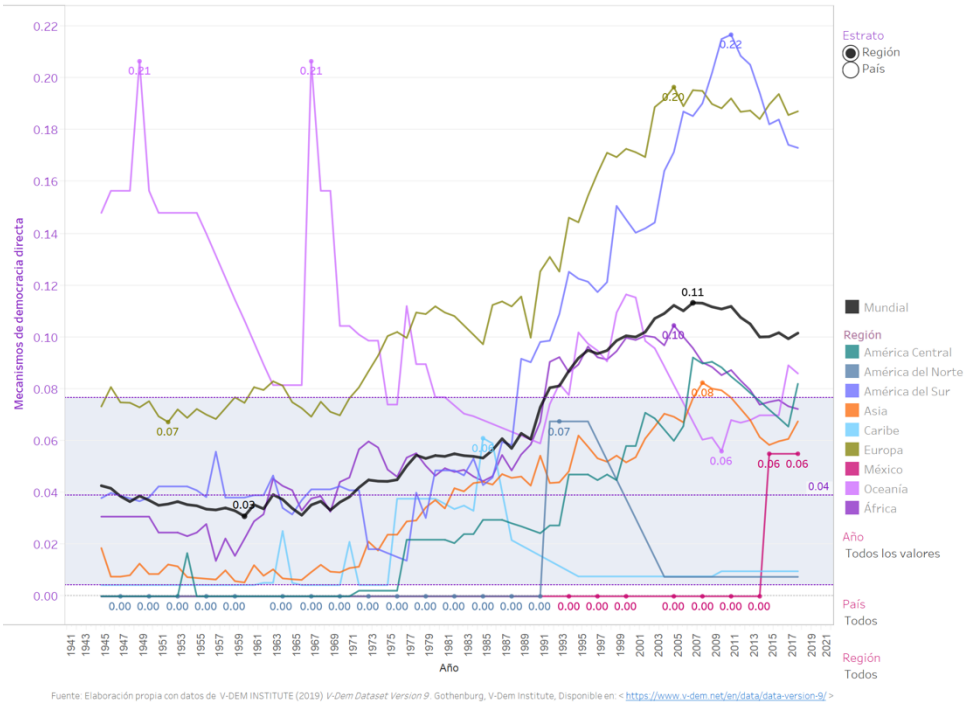


Figura 1. Índice de Mecanismos de Democracia Directa 1945-2018

Este índice, elaborado por la iniciativa V-DEM, establece una medición que va de cero (ningún MDD contemplado o ejecutado) a 1 (todas las formas de MDD tanto de arriba abajo y de abajo a arriba con la posibilidad real de realizarse y ser vinculantes). Podemos ver que las medidas aún son muy bajas, pues no sobrepasan 0.11 en el año de mayor apogeo a nivel

mundial, pero de la misma manera es posible ver un incremento constante a partir de 1970, y un apogeo desde el año 1990. En Europa y América del Sur se ubican los mayores índices, donde el caso uruguayo destaca al niveles equiparables a Suiza.

El crecimiento constante de la consideración o uso de MDD por los países concurre con el sistemático incremento de los índices de democracia electoral, como podemos ver en la Figura 2. La democracia electoral es considerada por la iniciativa V-DEM como el sustrato del resto de las democracias (liberal, participativa, deliberativa e igualitaria). La democracia electoral considera las variables de libertad de expresión, libertad de asociación, porcentaje de la población con derecho a emitir el sufragio, elecciones efectivas y el universo del funcionariado susceptible de ser elegido. De acuerdo a esa ponderación, la segunda mitad del siglo XX muestra el incremento constante del índice de democracia electoral. Al parecer, entonces, no existe necesariamente la contraposición entre MDD y la democracia procedimental. Mientras aquella eleva el índice de poco más de 0.04 en 1945 a más de 0.10 para 2018, la democracia electoral pasa de 0.18 a poco menos de 0.55 en el mismo periodo.

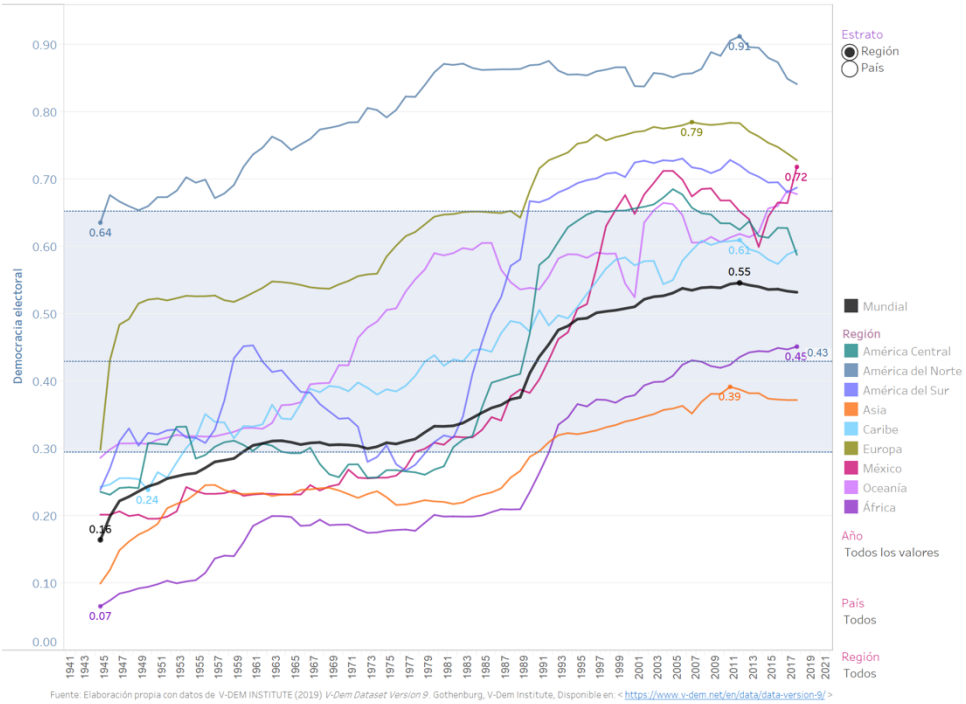


Figura 2. Índice de democracia electoral 1945-2018

Lo anterior resulta especialmente notorio si atendemos al incremento de los referendos en países democráticos (Figura 3). La gráfica muestra la incidencia de MDD referentes a cambios a la ley (constitucional) o la validación de políticas públicas (Ad Hoc) promovidas de arriba abajo, es decir, que las autoridades ponen a consideración de la ciudadanía decisiones tomadas en el poder legislativo o en el ejecutivo. También se contemplan aquellos casos donde la ciudadanía ha iniciado procedimientos para cambios constitucionales o consultas sobre políticas de gobierno (iniciativa ciudadana). Durante la segunda ola democrática mundial (1945 a 1962), los regímenes democráticos recurrieron a ellos en la misma intensidad que los periodos de reflujo democrático, mientras que durante la primera y tercer olas democráticas mundiales se observa un incremento importante de su utilización, especialmente durante la tercer ola democrática mundial (1973-2008), periodo en el cual se destaca el uso de la iniciativa ciudadana con especial intensidad respecto a periodos anteriores: de hecho, la tercer contra ola democrática (2008 a la fecha) evidencia que este rubro, precisamente, es el que muestra mayor rezago en la actualidad (Qvortrup, 2017).

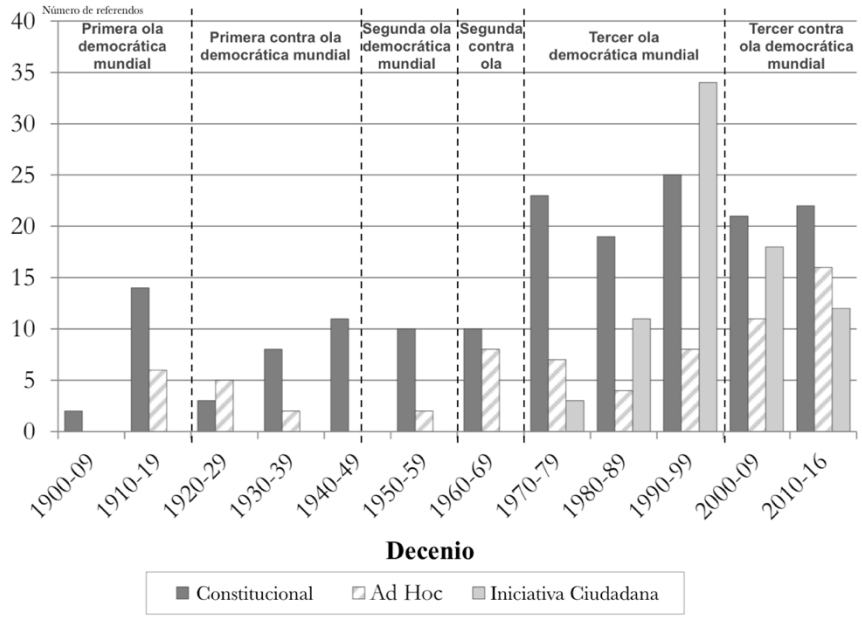


Figura 3. Referendos en países democráticos 1900-2016

De manera complementaria, resulta ser que los regímenes bajo un régimen democrático recurren en mayor medida a los MDD que otras formas de gobierno, como podemos ver en la Figura 4. Durante la tercera ola democrática mundial, efectivamente, los regímenes libres o parcialmente libres incrementaron el uso de los MDD en una primera etapa hasta antes del año 2000, mientras que en los regímenes no libres su uso fluctúa, al grado que en la tercera contra ola democrática mundial (2008 a la fecha) se reduce considerablemente: en este periodo; resulta relevante que los países no libres recurren menos que los países libres o parcialmente libres a los MDD, pero también éstos han reducido la incidencia de este tipo de consultas. Además, como vimos anteriormente, han disminuido el tipo de consultas donde la ciudadanía es prominente en iniciativas o mecanismos de verificación legislativa. Así, la cuarta contra ola democrática mundial no solo muestra la retracción de regímenes democráticos (Mainwaring-Bizzarro, 2019), sino también el carácter de la democracia representativa, pues recurre menos a MDD y, cuando lo hace, realiza preferentemente consultas de arriba a abajo (Altman, 2011; Qvortrup, 2017).

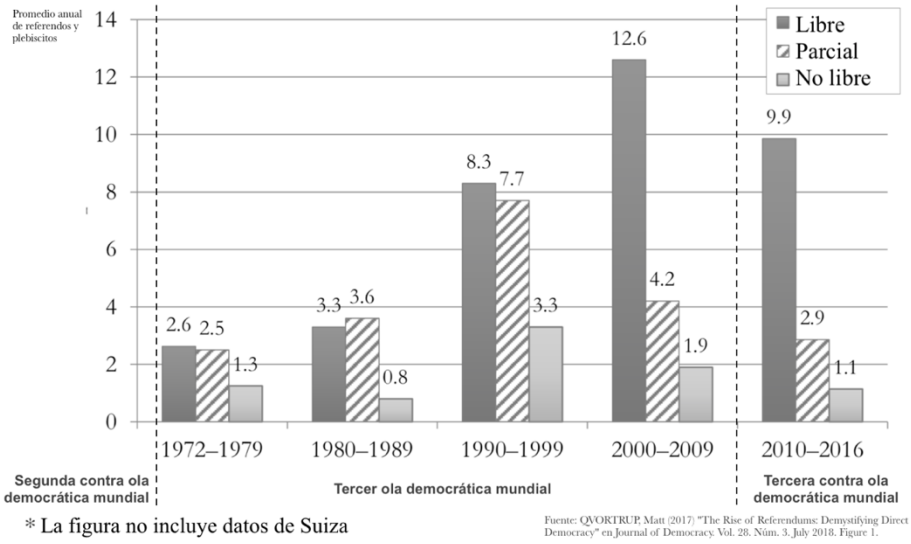


Figura 4. Número promedio anual de referendos y plebiscitos 1972-2016

En efecto, hemos presenciado que, en algunos regímenes democráticos, las tendencias autoritarias han recurrido a los MDD para alterar el orden constitucional, generando procesos de desdemocratización, tal como lo muestran, pero eso no significa que los MDD sean un

riesgo en sí mismos para la democracia *liberal*, como se ha difundido recientemente (Plattner, 2019; Topaloff, 2017). Por principio, no toda consulta puede ser considerado MDD cuando atenta contra el orden democrático y su consolidación. No discriminar el contexto de los refrendos incurre en dos aseveraciones falaces. Primero, el postulado de que toda consulta a la población por cualquier asunto expresa la voluntad general y que por ello (aunque igualmente infundado) puede ser considerado democrático. En segundo lugar, que los MDD sean valorados como democrático o autocrático en atención al resultado; el hecho de valorar como equivalente el trastorno del orden democrático y la asunción cuando resuelven una decisión que las élites gobernantes consideran inadecuada, sólo puede ser interpretada como que, en democracia, sólo pueden ser tomadas las decisiones correctas: cuando la mayoría se equivoca, entonces no es democrática.

Empezaremos un análisis retrospectivo precisamente atendiendo a esos dos tipos de percepciones. En primer lugar, la falacia de que más refrendos significan más democracia. Después trabajeremos el argumento de que los MDD son intrínsecamente un riesgo pues incuban el riesgo de la dictadura de las mayorías, es decir, menos democracia. Esto nos obliga a reflexionar sobre el papel que deberían cumplir los MDD en una democracia atendiendo a las limitaciones propias de la *democracia liberal* promovida durante la tercera ola democrática mundial, especialmente durante la última década del siglo pasado.

3. Más democracia

Los revolucionarios franceses destacaron dos aspectos en tensión en el procedimiento democrático; por una parte, el respeto al derecho de toda persona a participar en el gobierno y, por otro lado, la función de éste para la seguridad y la fortaleza de la nación en pos el bienestar del pueblo. Estos dos elementos son traducidos en términos de número y razón: la mayor proporción del pueblo para designar aquellas personas capaces de reconocer la voluntad general en beneficio del pueblo (Gueniffey, 1993; Talmon, 1956). Para tal efecto, los debatientes franceses exploraron los principales aspectos de la tradición democrática ateniense, es decir, la elección, el sorteo y la consulta directa.

El sorteo fue desestimado en la medida que no garantiza a las personas con los mayores méritos (Gueniffey, 1993; Manin, 1997). Los referendos, como expresión de la democracia directa, fueron considerados el mecanismo por el cual las facciones conspiraban para alterar el orden constitucional: la idea de facciones políticas era contrapuesto a la idea de voluntad general, pues representaba la imposición de la voluntad de una parcialidad ante la general. Así, la consulta directa devino a ser el método por el cual se ponía a consideración un nuevo *statu quo* (los refrendos para las nuevas constituciones y la arrogación de poderes especiales para gobiernos emergentes).

No se negaba el carácter oligárquico de la elección e incluso se valoraba necesario para garantizar que la cosa pública estuviere al cargo de personas con voluntad libre e interés en el buen funcionamiento del gobierno: hombres de 25 años de edad o más (valoradas como personas con discernimiento y madurez), con renta (entendido como indicador del interés en el buen funcionamiento de la economía) y contribuyente (evidencia de independencia económica y cumplimiento de obligaciones). De esta manera, el mayor número de personas podían ejercer el derecho a participar en el gobierno mediante el sufragio, única manera de combatir la concentración y abuso del poder, de forma tal que el gobierno era legitimado por el pueblo. Al mismo tiempo, la función pública estaría al cargo de personas con la capacidad para discernir el bien común mediante la deliberación (a la manera de la mayéutica socrática por la cual los debatientes encuentran la verdad conducidos por la razón), y la razón, por definición, siempre conducía al bien (Gueniffey, 1993; Talmon, 1956).

Los gobiernos representativos del siglo XIX asumieron el carácter aristocrático del procedimiento electoral, y no tuvieron empacho en reconocer que sus convocatorias contemplaran, a lo más, a la cuarta parte de la población ni que la participación alcanzara niveles de menos del 20%, como ocurrió en las elecciones de 1792 en Francia (Gueniffey, 1993: 127). La ampliación de la proporción de la población electora para llegar al sufragio universal fue la manera de incorporar el mayor número de personas en la formación de los gobiernos, pero los fundamentos de la razón no variaron radicalmente, pues perseveró la intención de que la voluntad general sólo podría discernible por una élite meritoria, visión compartida tanto por el centralismo democrático leninista como las repúblicas democráticas del primer cuarto del siglo XX donde ya predominan los partidos políticos: las antiguas

facciones se convierten en, nada menos, que los artesanos de la voluntad general, entendida como la confluencia de los intereses de clases o de los sectores de la población, pero que indubitablemente propiciaban la conformación de una nueva concentración del poder, anunciada ya por Michels como la ley de hierro de la oligarquía (Michels, 1911).

Después de la Segunda Guerra Mundial, la promoción de la democracia y las libertades fundamentales auspiciada por Roosevelt y promovida por los aliados occidentales (Roosevelt, 1941) en contraposición con la democracia popular publicitada por la URSS. Ésta reivindicaba la critica contra la *democracia liberal* de ser un orden que usurpa la voluntad popular en beneficio de una minoría; sin embargo, la opción de la democracia directa no fue el camino seguido por las democracias populares, a diferencia de los estados fascistas, quienes recurrieron a los refrendos para alterar el orden democrático: una vez electos por procedimientos electorales, Moussolini y Hitler recurrieron a plebiscitos para solicitar poderes especiales, primero, y después para cambiar la forma de gobierno; una vez en el poder, el uso de los refrendos decae de manera importante (Altman, 2011).

Tanto el sorteo como los MDD quedaron fuera de la perspectiva teórica de la democracia en occidente; lo más cercano a ella fue la proposición de la democracia local, es decir, los espacios de participación ciudadana para la elaboración de proyectos productivos y presupuestos participativos en localidades rurales o semi-rurales en la década de los años setenta (Morales Noble, 2019: Capítulo 1). Después de los años noventa, la *democracia liberal* promovida por Estados Unidos (ante la implosión del imperio soviético y el colapso de las democracias populares) pontificó acerca de la aparente conexión automática entre democracia liberal, desmantelamiento del Estado de bienestar y el libre comercio mundial; así, anatemizó como antidemocrático a los regímenes autoritarios, el Estado corporativo y el proteccionismo comercial.

Así, la democracia liberal asumió como antidemocrática aquellas posturas políticas que reivindicaren las consultas populares, el Estado de bienestar o las medidas proteccionistas. Sin duda, cualquier propuesta atentatoria contra la democracia electoral y el componente liberal es en realidad una postura antidemocrática, pues son los principios basales de cualquier democracia; sin embargo, las propuestas de políticas públicas orientadas a la consulta popular, los mecanismos de seguridad social y la orientación económica de un

gobierno son parte del debate mismo en una sociedad democrática. Nada justifica acusar de antidemocrática las propuestas contrarias a los programas que abatieron el Estado de bienestar o las políticas económicas promovidas por el Consenso de Washington en la década de los años ochenta del siglo pasado. Mucho menos que los MDD, por no estar contemplados en la tradición de la *democracia liberal*, sean necesariamente un retroceso democrático. Aún más: nada nos dice que la consolidación de la *democracia liberal* implica necesariamente la consolidación del régimen democrático. Esto ya había sido destacado por Zakaria al señalar los diferentes caminos que han transitado la democracia y el derrotero de las libertades fundamentales (Plattner, 2019).

Por ello resultan apropiados los datos aportados por la inciativa V-DEM, cuyos indicadores utilizamos en este texto, pues mide de manera diferenciada el componente electoral (base de toda democracia) y el liberal. La democracia electoral integra, siempre en una escala de cero a uno (nula a plena vigencia), los indicadores de de libertad de expresión, libertad de asociación, porcentaje de la población con derecho a emitir el sufragio, elecciones efectivas y el universo del funcionariado susceptible a ser elegido. Por su parte, el componente liberal considera las variables de igualdad ante las leyes, libertades fundamentales garantizadas, así como control constitucional del poder ejecutivo desde los poderes legislativo y judicial. Así, la democracia electoral y el componente electoral, en conjunto, integran el índice de *democracia liberal*. Para evitar la autorreferencia del componente liberal, hemos confrontado el índice de democracia electoral y el componente liberal, para observar su comportamiento en las últimas siete décadas.

Podemos observar el incremento del índice de democracia electoral (Figura 5) y el índice del componente liberal (Figura 6), ambos componentes de la fórmula de *Democracia liberal*, desde el tiempo de la posguerra. Sin duda podría observarse una tendencia creciente de carácter lineal que podría concluir que concurren la democracia electoral y el componente liberal.

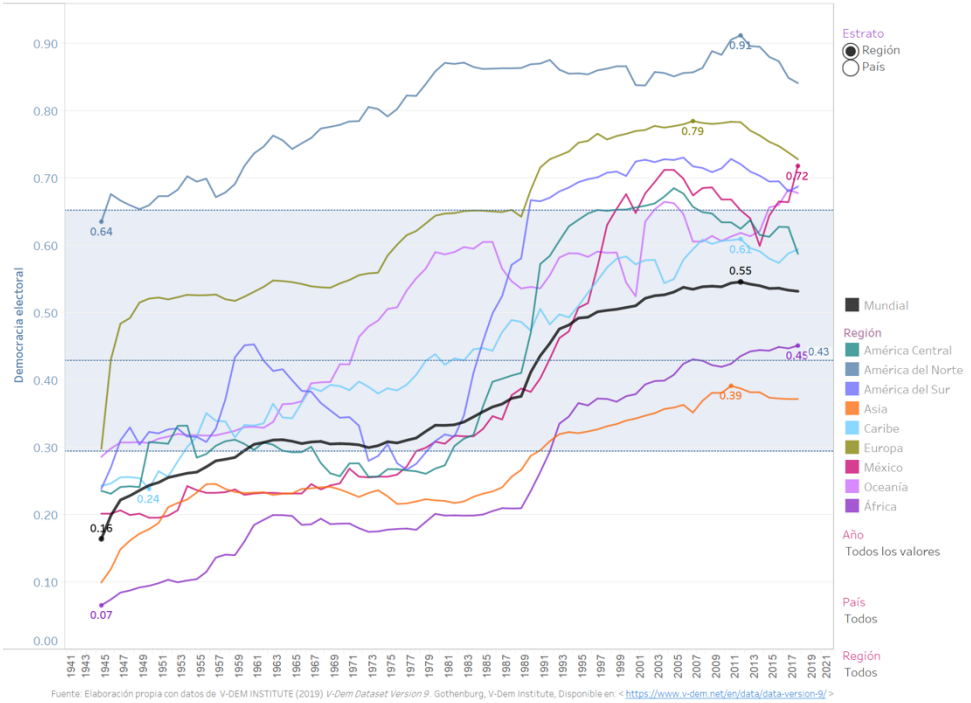


Figura 5. Índice de democracia electoral 1945-2018

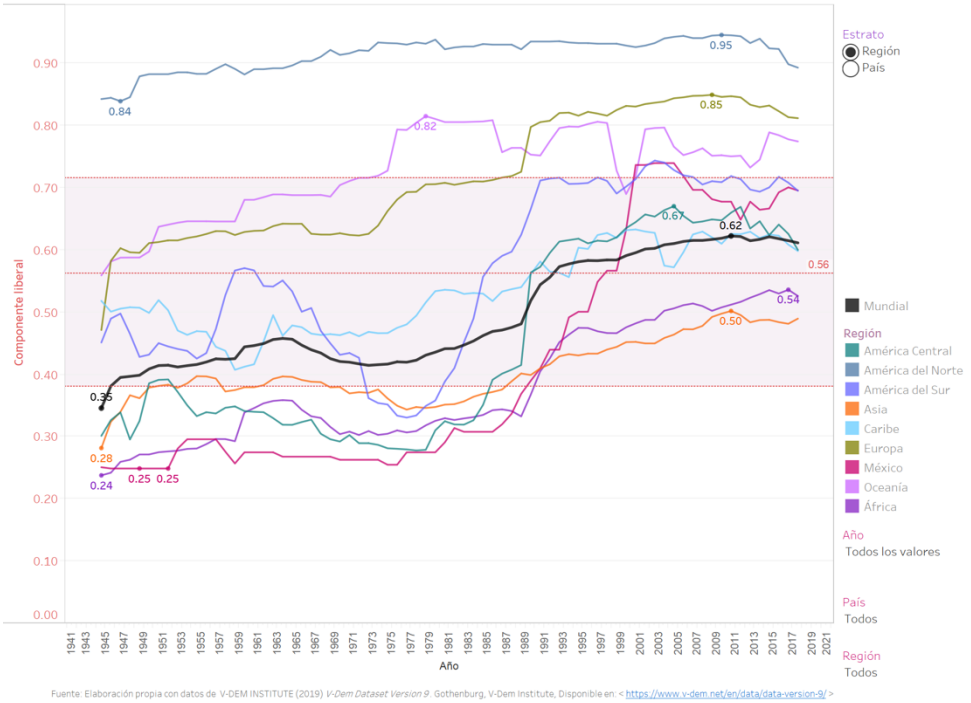


Figura 6. Índice de componente liberal 1945-2018

Las trayectorias correspondientes a América del Norte, las de mayores índices respecto a las otras regiones, muestra que los índices del componente liberal ya eran altos antes de alcanzar los mayores índices de democracia electoral previo a la década de los años setenta. Esto parece confirmar la tesis de Zakaria respecto a que las *democracias liberales* son más propicias en aquellas sociedades en donde preexiste la garantía de libertades fundamentales (Carothers, 2018; Plattner, 2019).

Sin embargo, al ver la relación de ambos factores, podemos observar que en cada región existen retrocesos: el aumento de un factor no implica el incremento del otro (Figura 7). En general, para todas las regiones, es posible constatar el incremento sistemático del índice de democracia electoral, comportamiento que no siempre va acompañado de un proceso incremental del componente liberal, es decir, aquel que concierne a la capacidad de que los gobiernos cuenten con contrapesos y la inclusión que permita hablar de igualdad ante la ley.

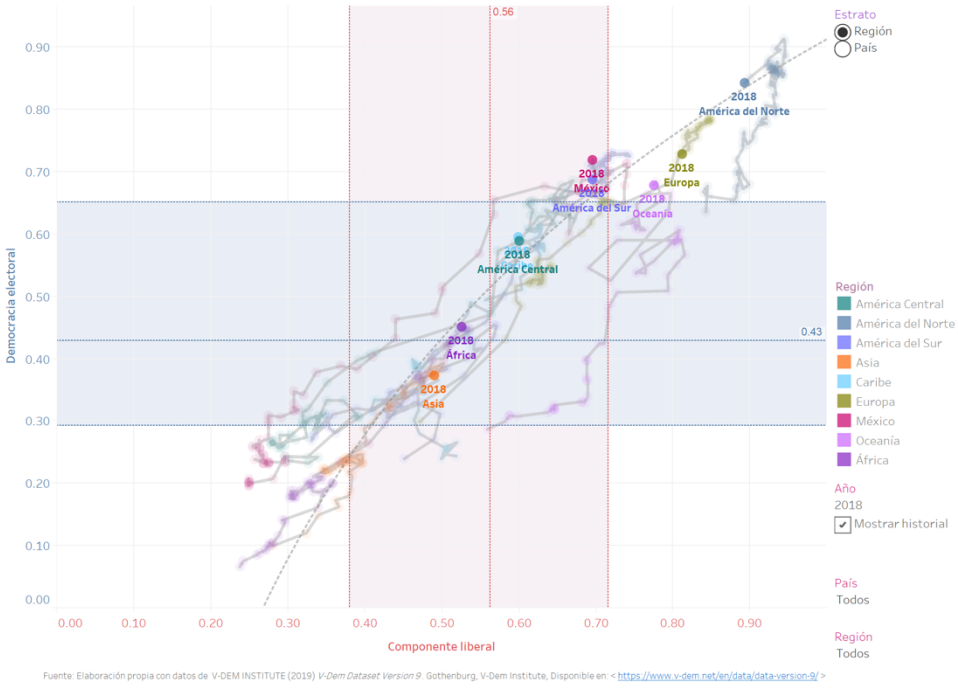


Figura 7. Relación entre los índices de democracia liberal y componente de libertad 1945-2018

El caso mexicano es ilustrativo de este proceso (Figura 8). La democracia electoral parte de un índice muy bajo en 1945 (0.20), al igual que el componente liberal (casi 0.25). desde

ese momento, en el periodo de 1945 a 1982 los avances son sumamente moderados en ambas dimensiones. A partir de ese momento, hasta su clímax en el año 2000, nuestro país muestra un incremento acelerado en ambas dimensiones, pero el factor liberal se mostrará errático, mientras que el electoral mantiene una tendencia creciente en 2005 y en 2018 alcanza el mayor indicador en su historia, de más de 0.70, sólo superado por los indicadores de Europa y América del Norte. En cambio, el componente liberal muestra un ligero retroceso entre 2005 y 2014, para reubicarse en 0.70 en 2018.

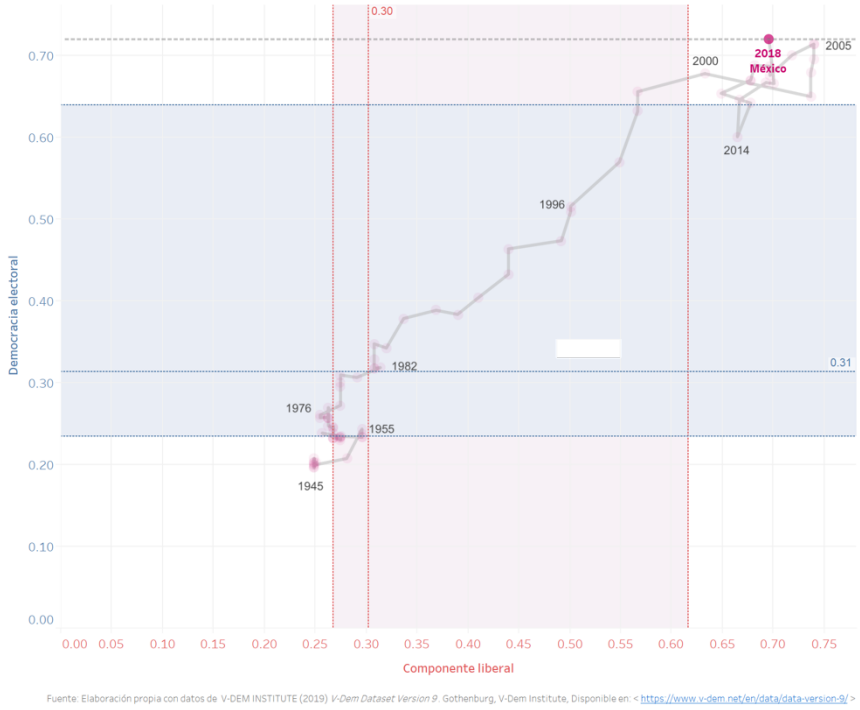
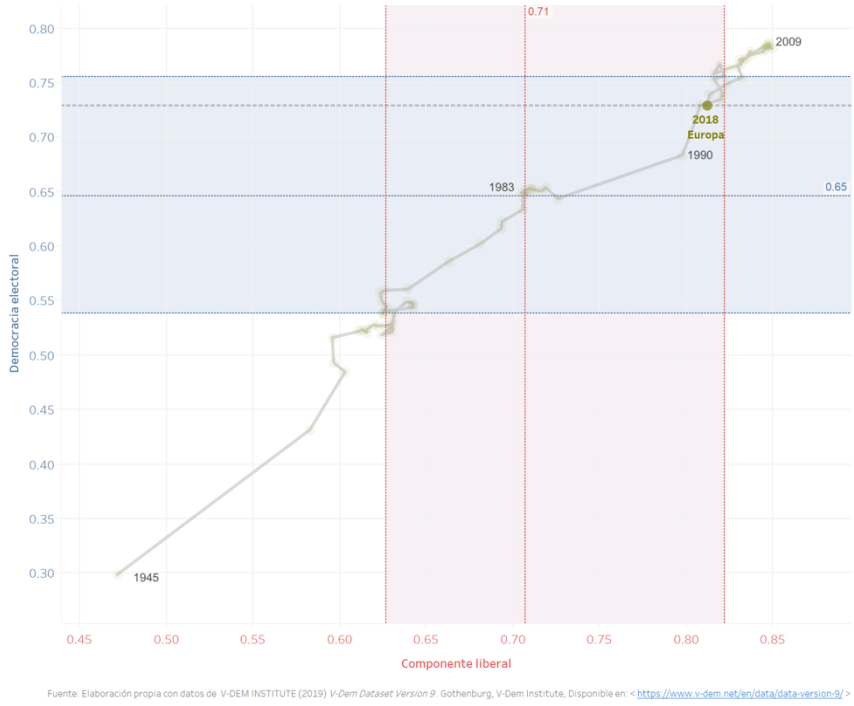


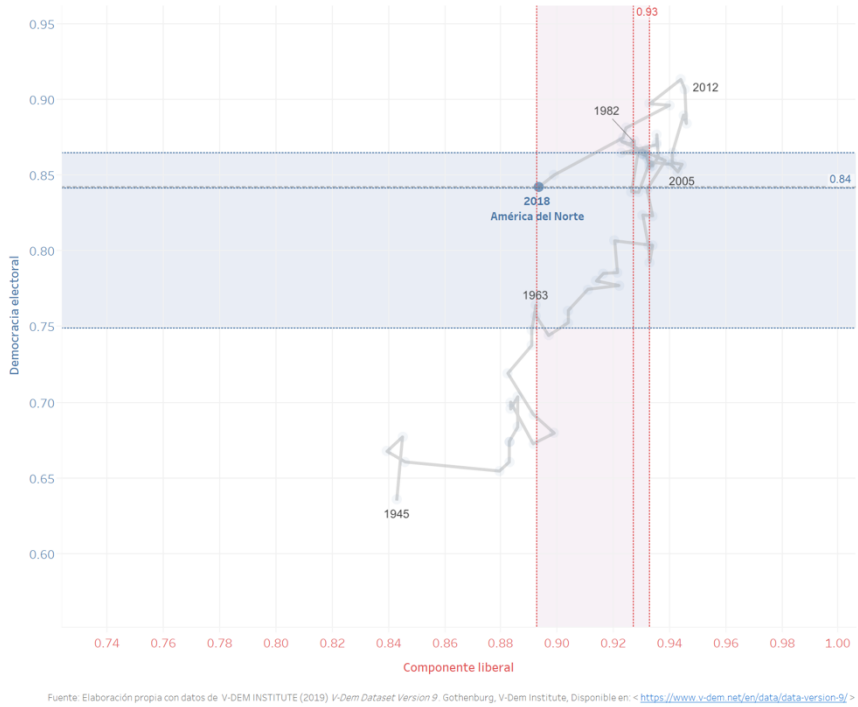
Figura 8. Relación entre los índices de democracia liberal y componente de libertad en México 1945-2018

Este fenómeno del retroceso del componente liberal ante la democracia electoral afecta incluso a las regiones con tradición de democracias consolidadas, como son Europa y América del Norte. En el continente europeo, si bien se mantiene rezagado hasta 1983, la incorporación de los países de la Europa oriental a regímenes de corte democrático evidencia una importante aceleración de los indicadores tanto en materia electoral como en el componente liberal de 1990 a 2009 (Figura 9) pero, a diferencia de México donde el aspecto electoral se consolida, en la región europea ambos indicadores muestran descenso.



Fuente: Elaboración propia con datos de V-DEM INSTITUTE (2019) *V-Dem Dataset Version 9*. Gothenburg, V-Dem Institute, Disponible en: < https://www.v-dem.net/en/data/data-version-9/ >

Figura 9. Relación entre los índices de democracia liberal y componente de libertad en Europa 1945-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de V-DEM INSTITUTE (2019) *V-Dem Dataset Version 9*. Gothenburg, V-Dem Institute, Disponible en: < https://www.v-dem.net/en/data/data-version-9/ >

Figura 10. Relación entre los índices de democracia liberal y componente de libertad en América del Norte 1945-2018

Lo mismo ocurre en la región de América del Norte (Estados Unidos de América y Canadá), con un decremento importante en ambos indicadores durante el periodo de 2012 a 2018. Llama la atención que ambos indicadores estén por debajo de las coordenadas del año de 1982, es decir, ante el ascenso de la derecha conservadora en Estados Unidos (Figura 10).

En resumen, la *democracia liberal* no puede asegurar que sus dos componentes concurran de manera directa para consolidar un régimen democrático, una crítica que se ha hecho especialmente en la última década. Ante ello, los promotores de la democracia directa han señalado que la incorporación de los MDD garantizaría la promesa incumplida del liberalismo. Sin embargo, como ya hemos visto, después de la Segunda Guerra Mundial, los MDD han incrementado su presencia y son los regímenes democráticos quienes han hecho uso más importante de ellos.

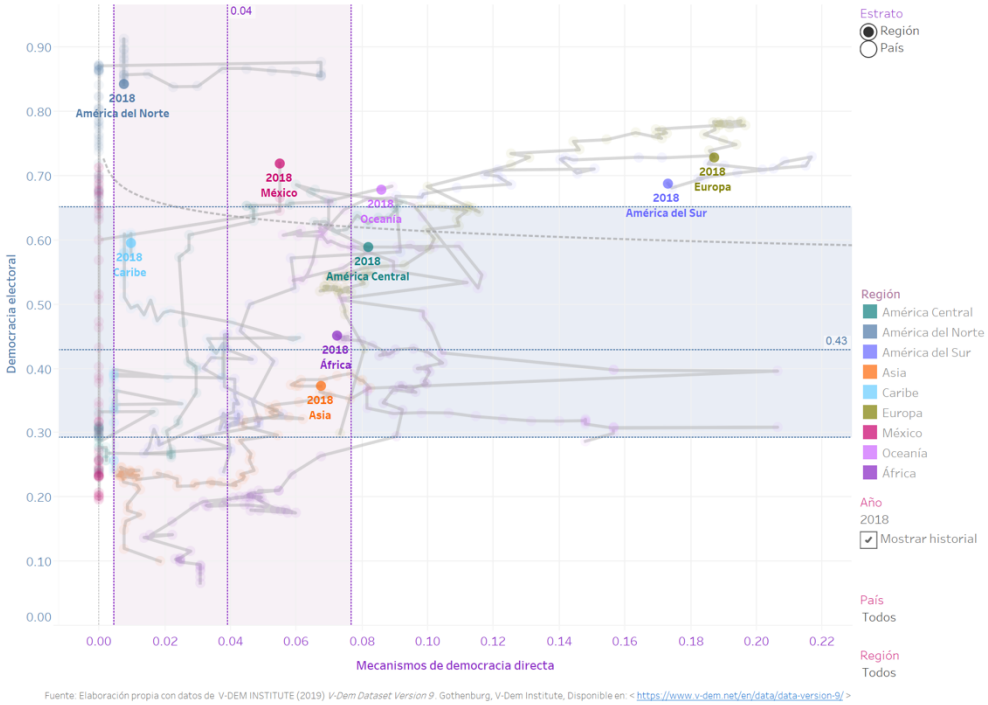


Figura 11. Relación entre el índice de democracia electoral y el índice de mecanismos de democracia directa 1945-2018

En primer lugar, podemos ver que los mayores avances de los MDD han ocurrido en aquellas regiones de mayores niveles de democracia electoral, lo cual puede atribuirse de que la eficacia y prevalencia de tales instrumentos es factible en aquellos lugares donde existen

mecanismos estables y confiables de transmisión de la voluntad popular hacia las decisiones de gobierno; en otras palabras, si no existe una democracia electoral consolidada, los MDD no pueden garantizar la participación, la igualdad del voto, la efectividad del sufragio y la capacidad vinculatoria de la decisión tomada en la consulta (Figura 11). Sin embargo, la gráfica muestra un rumbo errático en las regiones del mundo a través del tiempo.

Respecto al componente liberal, podemos observar que las trayectorias se agrupan de una manera que permite pensar que los mayores avances de los MDD ha ocurrido en las regiones donde el componente liberal se ubica en un rango alto (en el último cuartil, es decir, Europa, Oceanía e incluso América del Sur), pero también es notorio que se muestra una desaceleración en los últimos años, especialmente en el caso de los Estados Unidos, donde asume el poder un gobierno emitentemente populista (Inglehart-Norris, 2016) y, sin embargo, los MDD han mostrado un severo decremento (Figura 12).

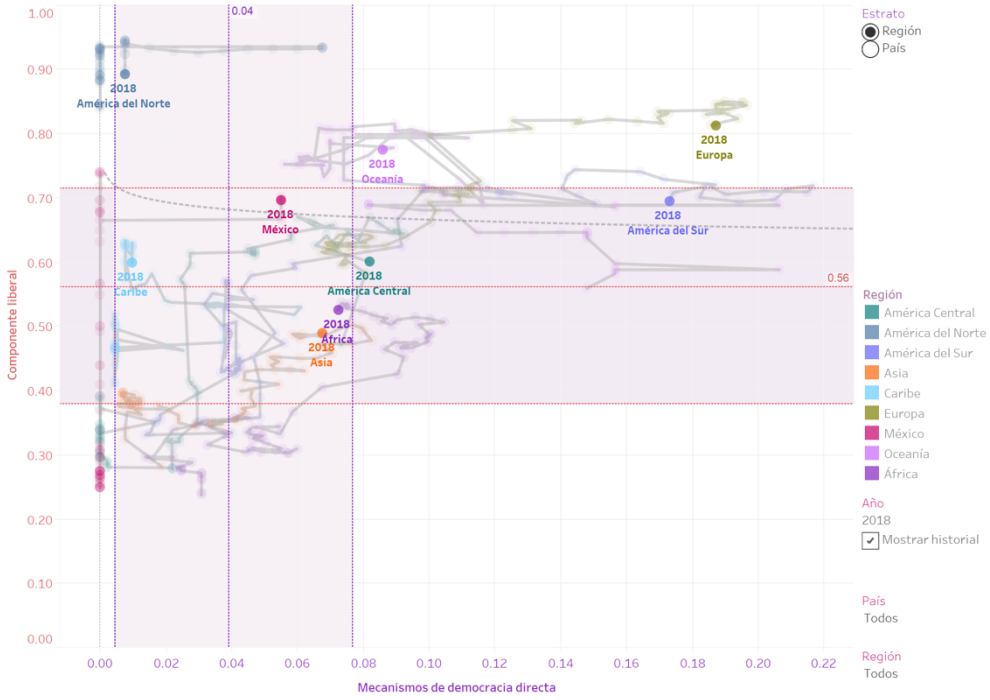


Figura 12. Relación entre el índice del componente liberal y el índice de mecanismos de democracia directa 1945-2018

De la misma manera que en materia electoral, no es posible contar con MDD sin que existe un marco estable y consolidado del componente liberal, es decir, aquel aspecto que concierne a la vigilancia y control del abuso del poder ejecutivo por los otros poderes y, en el caso de la MDD, de la ciudadanía misma, la cual no cuenta con la viabilidad de que su intervención prospere si no cuenta con un marco democrático electoral consolidado y confiable. Quienes promueven la *democracia directa* tienen un argumento fuerte: se da en lugares donde la *democracia electoral* y el *componente liberal* se incrementan.

De esta manera podemos concluir que ni la *democracia liberal* ni la *democracia directa* se pueden atribuir el mérito de ser los fundamentos irreductibles de la democratización de sus sociedades. Mucho menos pueden menospreciar el papel de la *democracia electoral* o, como la llaman los críticos más severos, la *democracia procedimental*. La *democracia directa* no tiene viabilidad sin antes consolidar la *democracia liberal* y ésta es inviable sin la *democracia electoral*.

4. Menos democracia

Se ha acusado su utilización por las opciones ideológicas interesadas en deconstruir la democratización una vez que asumen la responsabilidad de gobierno mediante procesos electorales democráticos. Sin embargo, debemos hacer una reflexión acerca de esa aseveración, pues generalmente está basada en el uso que hacen de los referendos aquellas facciones que por esos medios socavan a los regímenes democráticos, alteran el orden constitucional democrático o pretenden contar con el aval ciudadano para seguir al cargo del gobierno.

De esta manera, los refrendos auspiciados por la dictadura chilena en 1988 o la dictadura uruguaya en 1980 no pueden ser considerados MDD en tanto que, primera, solicitaban a la ciudadanía la aprobación para mantener el régimen de excepción no democrático y, en segundo lugar, no existía garantía *ex ante* de que la decisión sería respetada en cado de ser negativa y que fuere salvaguardada la seguridad de las personas que decidieran sufragar en contra del interés de las juntas militares, como claramente lo muestra Altman acerca del

temor de sus padres de que se supiera que votarían en contra del proyecto de constitución uruguaya (Altman, 2011).

Los casos de alternación del orden constitucional, como ocurrió recientemente en Venezuela o Belorrusia, fueron procedimientos que aprobaron un nuevo orden constitucional, pero la asunción de poderes absolutos fueron medidas ulteriores e incluso atentatorias del nuevo orden constitucional, por lo que no pueden ser MDD, sino estrategias políticas de suplantación muchas veces no contempladas en el orden constitucional previo: estos casos, como fueron los casos de los estados totalitarios en Alemania e Italia antes de la Segunda Guerra Mundial, recurrieron a un mecanismo excepcional para solicitar poderes igualmente excepcionales.

Así, los MDD no han propiciado la debilidad de los regímenes democráticos; más bien, el deterioro de las instituciones democráticas han permitido a determinadas élites políticas a recurrir a medidas extralegales para acabar por terminar un proceso ya iniciado. En ese caso, el referendo pretende subsanar la legitimidad que no otorga el orden constitucional, generalmente en el caso de que el uso sistemático de la coerción violenta ha dejado de funcionar o es poco propicio para erradicar a la oposición. Esto nos lleva a una primera enunciación: el primer síntoma del deterioro democrático se observa en la exclusión y desprotección de las minorías en el el ejercicio de derechos políticos y civiles. Cuando dicha exclusión y vulneración de derechos de la oposición no puede hacerse de manera efectiva por la coerción, se recurre a medidas extralegales de consulta para que una minoría adquiera artificiosamente las dimensiones de mayoría.

Hecha esta aclaración, dediquemos espacio a analizar el ataque que generalmente se hace a la *democracia directa* respecto a que deteriora la democracia. Para ello recurrimos al contraste del índice de *democracia directa* con aquellos indicadores de aquellas sociedades en proceso de desdemocratización. Para ello, recurrimos a la propuesta de Tilly sobre la fluctuación de la democratización en las sociedades modernas (Tilly, 2007). Este autor nos dice que la democratización no es un proceso incremental, sino fluctuante en atención a la relación entre el Estado y las formar de organización de la sociedad (Tilly, 2005). Para poder establecer el grado de *democratización* o *desdemocratización* propone cuatro indicadores básicos: inclusión (proporción de la población con derecho a participar), igualdad (ejercicio

de derechos políticos y civiles), protección (garantía de respeto a los derechos de las minorías y las oposiciones) y mutua vinculación (garantía de que tanto sociedad como autoridades respetan el pacto social acordo).

Hemos observado que los MDD se han desarrollado en ámbitos de mayor presencia de inclusión e igualdad al analizar la *democracia electoral* y el *componente liberal*. Al tema de la igualdad podemos añadir el análisis de los MDD con el componente propuesto por la iniciativa V-DEM, la cual considera la igual protección de las personas, el igual acceso a los servicios del Estado y la igualdad de oportunidades para desarrollar las capacidades personales. En todas las regiones del mundo se han incrementado los índices de igualdad, aunque Asia, América Central, África y México aún evidencia rezago respecto a las otras regiones (Figura 13).

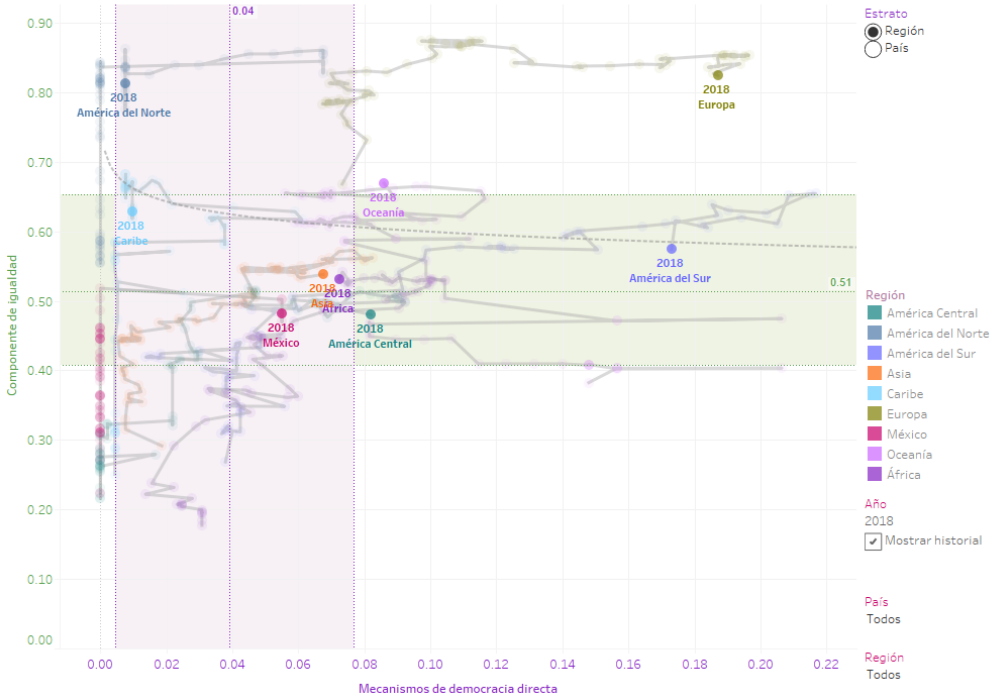


Figura 13. Relación del índice de democracia directa y el componente de igualdad 1945-2018

Ahora bien, respecto al índice de democracia directa, podemos ver que los indicadores de igualdad pueden aumentar sin que se de el caso de incremento de la democracia directa, como lo muestra el caso mexicano, pero aún más los casos de América del Norte y Europa. Además, el retroceso del índice de MDD ocurre tanto en casos donde aumenta la igualdad

(Oceanía) como en regiones donde descente (América del Norte, Europa y América del Sur). En este sentido, la ampliación de la brecha de desigualdad en nuestras sociedades no ha logrado ampliar los canales de participación política, y puede ser este uno de los factores que expliquen el desapego de la mayoría de la población hacia la *democracia liberal*.

La concurrencia más fiel de la democracia directa ocurre respecto a la protección, ilustrada aquí con el indicador de exclusión política. En todas las regiones, el incremento de los MDD ocurre al unísono de la reducción de la exclusión política. Los casos más notorios ocurren en Europa, América del Sur, América Central y las Américas, e incluso en México, aunque en menor grado (Figura 14), precisamente las regiones donde se asentó en mayor medida la transición de la tercera ola democrática mundial (1973-2008).

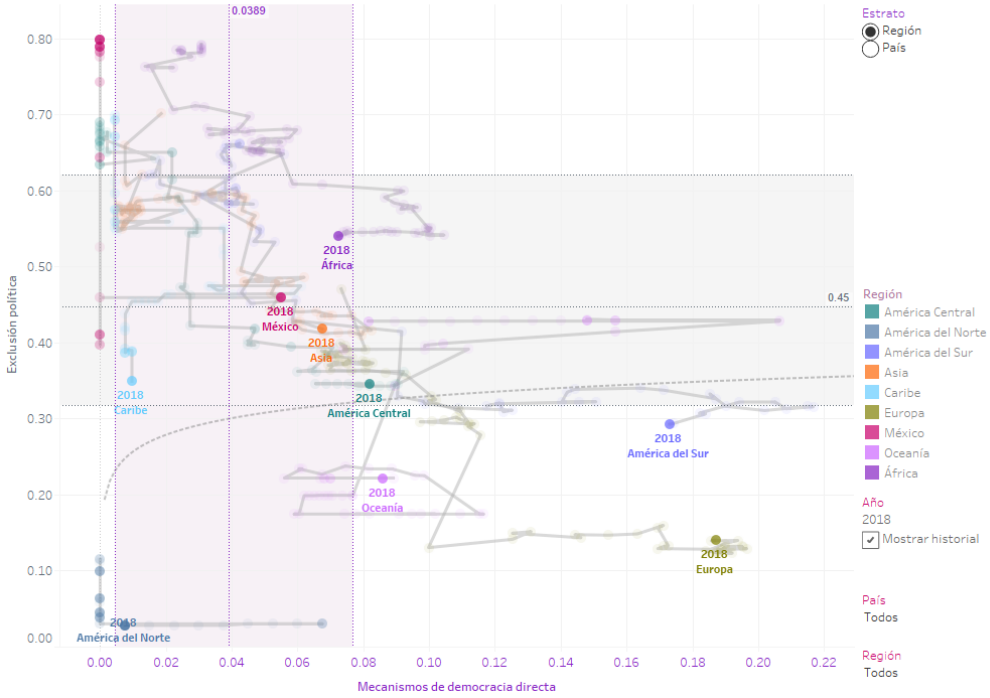


Figura 14. Relación del índice de democracia directa y la exclusión política 1945-2018

Esto podría explicar que la recurrencia a los procediientos de consulta en esas sociedades consolidadas o en proceso de consolidación sea utilizada por las propuestas autoritarias para reivindar los procesos desdemocratizadores. De la misma manera que los promoventes de la *democracia liberal* acusan como esencialmente antidemocráticas toda propuesta de políticas públicas de carácter proteccionista en comercio o de estado de bienestar, también la

percepción autoritaria generaliza y argumenta la contraposición de la participación popular a la democracia liberal. Esto genera una paradoja, ya vislumbrada por Plattner: al haber mayor inclusión y protección, las demandas de la sociedad se multiplican y la capacidad del Estado aparece como más limitada, siendo así caldo de cultivo para el descontento y la promoción de propaganda autoritaria que acusa los rezagos de la capacidad estatal a una cuestión de voluntad política y no a los recursos limitados que la realidad impone.

Por último, queda ver la relación que pudiese tener la democracia directa con la mutua vinculación, para lo cual recurrimos a los indicadores de neopatrimonialismo (clientelismo, presidencialismo y corrupción política) y corrupción (en el ejercicio de las funciones judiciales, legislativas, ejecutivas y en el sector público en general). Seleccionamos estas variables pues serían la expresión social de un orden normativo que no es respetado, en el primer caso, tanto por autoridades y sociedad, mientras que la corrupción nos habla ya del ejercicio abusivo del poder público por las autoridades en general. Así, en sociedades de pleno neopatrimonialismo (un estado autoritario avalado por la práctica ciudadana) y corrupción (abuso de autoridad sin beneficio social), la mutua vinculación no podría ser una práctica viable.

En el caso del neopatrimonialismo, su alta presencia en determinadas regiones paracen desfavorcer el desarrollo de MDD (Figura 15), como son los casos de México, África, Asia, América Central y El Caribe. En todos esos casos, el alto nivel de neopatrimonalismo evidencia un rezago en los índices de MDD. En cambio, el desarrollo de MDD ocurre en sociedades donde el índice de neopatrimonialismo ha descendido drásticamente (Europa y América del Sur), aunque un análisis por países en esas regiones muestra que la emergencia de estados autoritarios implicó también la reducción de los canales de participación ciudadana, como sucede en Bielorrursia y Hungría (Figura 16).

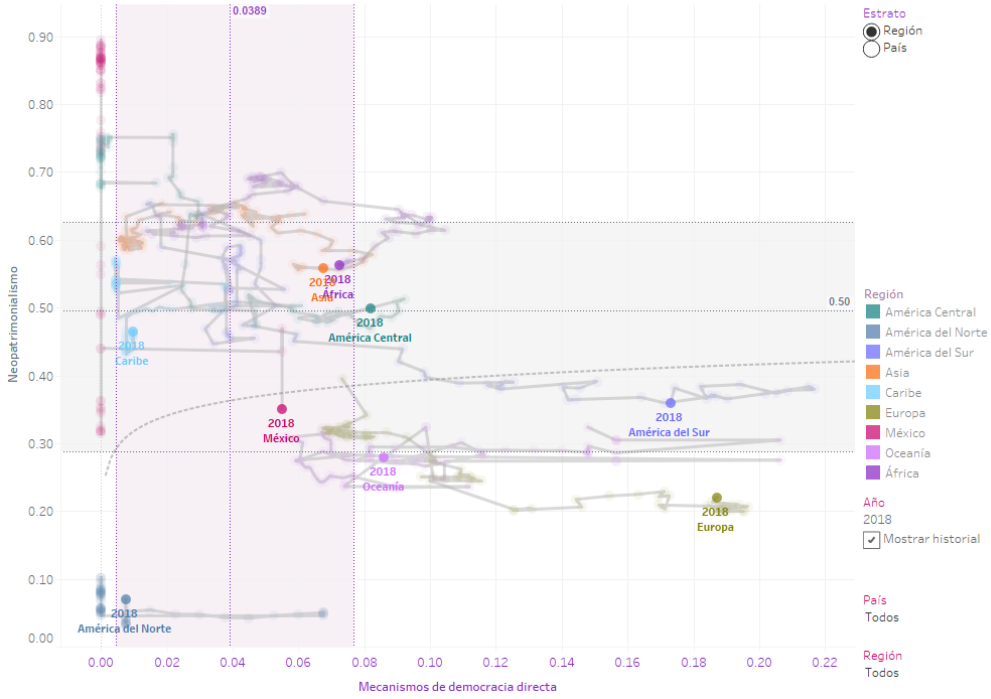


Figura 15. Relación del índice de democracia directa y neopatrimonialismo 1945-2018

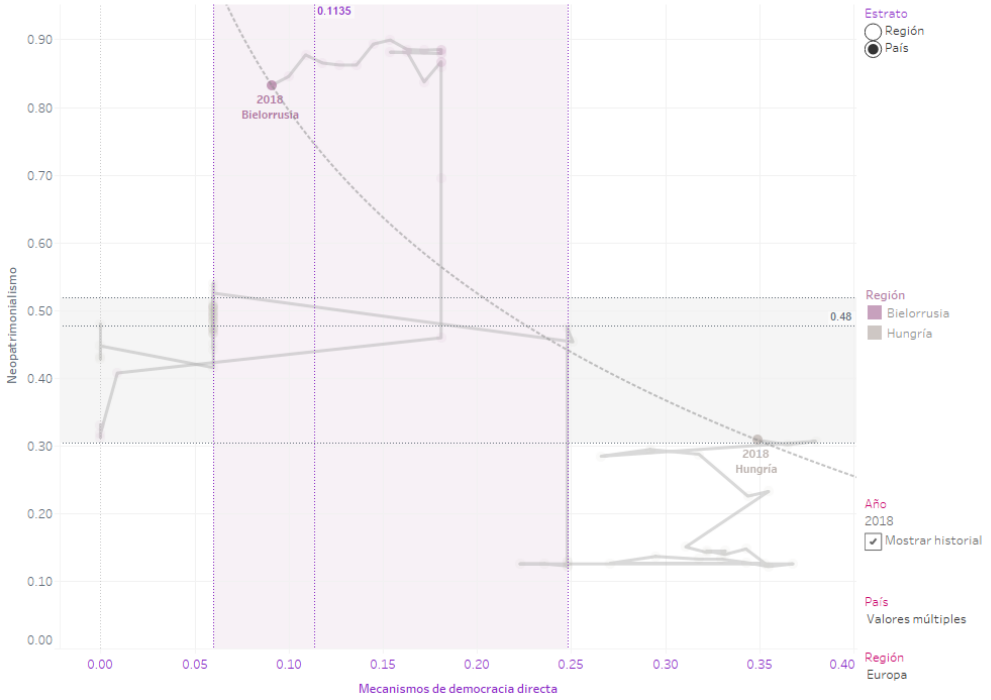


Figura 16. Relación del índice de democracia directa y neopatrimonialismo en Bielorrusia y Hungría 1945-2018

En resumen, la percepción de que los MDD por sí mismos laceran el régimen democrático debe tomarse con reservas ante el hecho de que estos no prosperan en regímenes autoritarios y, en cambio, logran desarrollarse cuando existe un entorno democrático consolidado.

5. Democracia liberal y democracia directa: una reflexión final

Nuestras democracias deben trascender los prejuicios inherentes al discurso democrático tradicional que tiene su principal veta de inspiración en los teóricos de las revoluciones liberales inglesa, norteamericana y francesa, orientadas por una visión esencialmente aristocrática del ejercicio democrático. Esta reflexión parte de la necesidad de erradicar la idea de que no todo mecanismo de consulta o refrendo ciudadano es en sí mismo un MDD: estos sólo pueden suceder en democracias liberales vigorosas, incluso en contextos de desigualdad socioeconómica. La democracia moderna debe enfrentar el reto de incorporar los MDD con la intención de ampliar los asuntos de participación popular y obligar a las élites gobernantes a refrendar sus acciones más allá del acto de la representación y la rendición de cuentas.

Incluso, podría ser punto de reflexión un hecho ya destacado al incio de este texto, consistente en el hecho de que, si bien las democracias han incrementado el uso de MDD, se ha evidenciado en la tercera contra ola democrática mundial ha sido relegado uno de sus principales instrumentos, la iniciativa ciudadana, mecanismo de participación y sanción proveniente de la sociedad. En todas las regiones, el incremento de los MDD muestran también una desaceleración de las iniciativas ciudadanas (Figura 17), a excepción del caso mexicano, que muestra una línea ascendente pronunciada, debido al hecho de que fue incorporada esa figura recientemente en el orden constitucional, pero en realidad nunca se ha realizado un ejercicio y, mucho menos, uno de carácter vinculante.

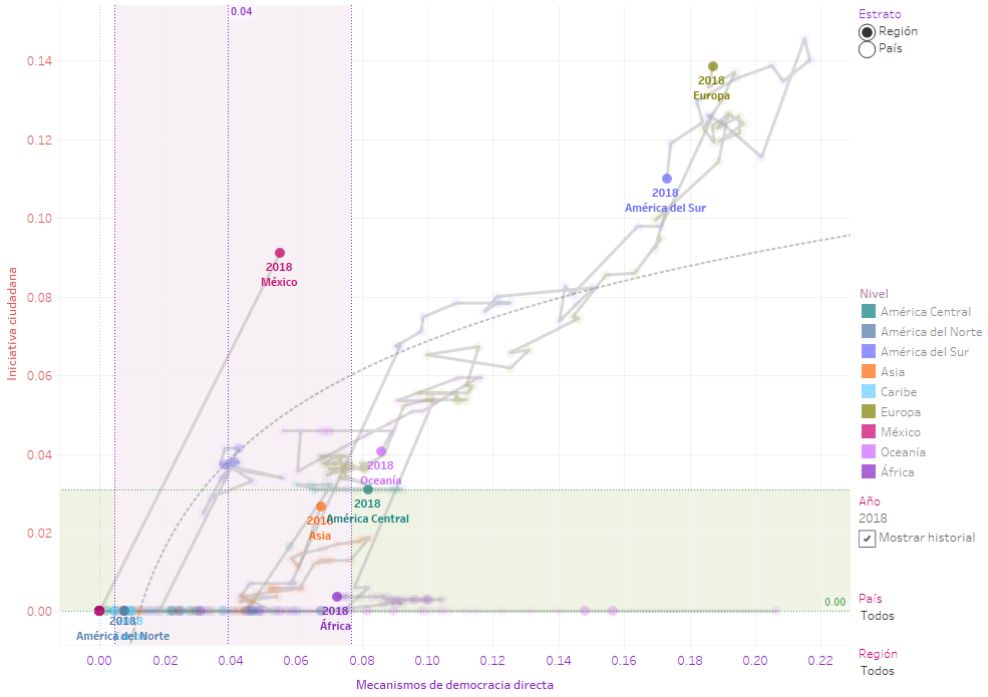


Figura 17. Relación del índice de democracia directa con el índice de iniciativa ciudadana 1945-2018

Algunos autores han remarcado este aspecto en cuanto al desarrollo de los MDD en las sociedades modernas, especialmente en las democracias, donde la iniciativa ciudadana ha sido restringida en cuanto a los asuntos donde se les otorga pertinencia, las dificultades para cumplir los requerimientos para llevarla a cabo y el margen para su atribución vinculatoria (Altman, 2011; Lissidini, *et al.*, 2008; Prud'homme, 1997; Zovatto, 2014). Aún así, incluso en el caso de que exista esa posibilidad, también se ha observado que los espacios de representación, especialmente en los poderes ejecutivo y legislativos, se prioriza la posibilidad de llegar a acuerdos para evitar el trámite de los MDD (Prud'homme, 1997).

A la vista de esta primera exploración general de los indicadores de los MDD ante otros componentes de la democracia electoral, la liberal, la igualitaria y la participativa, podemos observar que tal vez nuestra democracias modernas tienen un reto ante la emergencia de las propuestas autoritarias y populistas no tanto porque éstas enarbolan la práctica generalizada de los referendos, sino precisamente porque no ha logrado profundizar en la integración de los MDD en los regímenes democráticos modernos debido a la misma visión prejuiciosa que mostraron los ideólogos de la revolución francesa.

De los autores

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Instituto Nacional Electoral

roberto.cardiel@ine.mx

Dr. Víctor Morales Noble

Líder de Proyecto de Capacitación Electoral

Instituto Nacional Electoral

victor.moralesn@ine.mx

Fuentes documentales

ALTMAN, David (2011) *Direct Democracy Worlwide*. New York, Cambridge University Press, 2011. 248 pp.

BERGERON, Louis*, et al* (1969) *La época de las revoluciones europeas, 1780-1848*. México, Siglo XXI, 1984. (Historia Universal Siglo XXI, 26) 342 pp.

CAROTHERS, Christopher (2018) "The Surprising Instability of Competitive Authoritarianism" en *Journal of Democracy*. Vol. 29. Núm. 4. Johns Hopkins University Press, October 2018. Págs. 129-135.

DE OLIVARRÍA Y FERRARI, Enrique (1888) *México independiente*. *México a través de los siglos*. Vol. VIII. 17a. ed. México, Editorial Cumbre, s/f. 423 pp.

FIELDHOUSE, David K. (1965) *Los imperios coloniales desde el siglo XVIII*. México, Siglo XXI Editores, 1984. (Historia Universal Siglo XXI, 29) 351 pp.

GUENIFFEY, Patrice (1993) *La Revolución Francesa y las elecciones*. *Democracia y representación a fines del siglo XVIII*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001. (Sección Obras de Política y Derecho, s/n) 575 pp.

INGLEHART, Ronald F.*, et al* (2016) "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash" en *HKS Faculty Research Working Paper Series*. Núm. RWP16-026. Harvard Kennedy School, August 2016. Pág. 52.

LISSIDINI, Alicia*, et al* (2008) *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires, C2D, IDEA, Universidad de San Martín, Prometeo Libros, 2008. 300 pp. Disponible en: < https://www.idea.int/publications/catalogue/democracia-directa-en-latinoamerica > Fecha de acceso: 13 de mayo de 2019.

MACMILLAN, Margaret (2001) *París, 1919. Seis meses que cambiaron al mundo*. Barcelona, Tusquets, 2017. (Tiempo de Memoria, 49) 694 pp.
MAINWARING, Scott*, et al* (2019) "The Fates of Third-Wave Democracies" en *Journal of Democracy*. Vol. 30. Núm. 1. Johns Hopkins University Press, January 2019. Págs. 99-113.
MANIN, Bernard (1997) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial, 1998. Ciencias Sociales. 300 pp.
MICHELS, Robert (1911) *Los partidos politicos*. *Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. 2 vols. Buenos Aires, Amorrortu, 2008.
MORALES NOBLE, Víctor. *Las representaciones sociales de la democracia en los Libros de Texto Gratuitos mexicanos (1960-2018)*. Tesis para obtener el título de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, México, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019. 278 pp.
PARKER, R. A. C. (1969) *El siglo XX*. *Europa 1918-1945*. México, Siglo XXI Editores, 2000. (Historia Universal Siglo XXI, 34) 440 pp.
PLATTNER, Marc F. (2019) "Illiberal Democracy and the Struggle on the Right" en *Journal of Democracy*. Vol. 30. Núm. 1. Johns Hopkins University Press, January 2019. Págs. 5-19.
PRUD'HOMME, Jean-François (1997) *Consulta popular y democracia directa*. México, Instituto Federal Electoral, 2012. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 15) 55 pp.
QVORTRUP, Matt (2017) "The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy" en *Journal of Democracy*. Vol. 28. Núm. 3. Johns Hopkins University Press, July 2018. Págs. 141-152.
ROOSEVELT, Franklin D. (1941) "Four Freedoms Speech" en COX, Mary-Lea (ed). *Ethical Dimensions to American Foreign Policy. A Study Guide to the Four Freedoms*. New York, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 2005. Appendix A. 32-37 pp. Disponible en: < http://www.cceia.org/media/four_freedoms_8-12.pdf >
ROUSSEAU, Juan Jacobo (1762) *El contrato social*. *O principios de derecho político*. México, Losada-Oceáno, 1999. Biblioteca Clásica y Contemporánea. 180 pp.
TALMON, Jacob Leib (1956) *Los origenes de la democracia totalitaria*. Madrid, Aguilar, 1956. 392 pp.
TENA RAMÍREZ, Felipe (1957) *Leyes fundamentales de México 1808-1992*. 17a. ed. México, Ediotrial Porrúa, 1992. 1110 pp.
TILLY, Charles (2005) *Confianza y gobierno*. Buenos Aires, Amorrurtu Editores, 2010. Biblioteca de Sociología. 288 pp.
TILLY, Charles (2007) *Democracy*. New York, Cambridge University Press, 2007. 227 pp.
TOPALOFF, Liubomir (2017) "The Rise of Referendums: Elite Strategy or Populist Weapon?" en *Journal of Democracy*. Vol. 28. Núm. 3. Johns Hopkins University Press, July 2017. Págs. 127-140.
V-DEM INSTITUTE (2019) *V-Dem Dataset Version 9*. Gothenburg, V-Dem Institute, Disponible en: < https://www.v-dem.net/en/data/data-version-9/ >. Fecha de acceso: 14 de mayo de 2019.
ZOVATTO, Daniel (2014) "Las instituciones de la democracia directa" en LISSIDINI, Alicia*, et al*. *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y*

participativa en América Latina. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, IDEA, C2D, 2014. (Doctrina Jurídica, 705) 13-70 pp. Disponible en: < https://www.idea.int/publications/catalogue/democracias-en-movimiento-mecanismos-de-democracia-directa-y-participativa-en > Fecha de acceso: 13 de mayo de 2019.