

EL DISCRETO ENCANTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA FIGURA DE REVOCACIÓN DE MANDATO

EDUARDO GARIBALI ÁLVAREZ*
ISMAEL ORTIZ BARBA**
LUIS EDUARDO DÍAZ RIVERA***

El grado de alienación que se alcanza usualmente con los referenda se muestra en que siempre acaban transformándose en un plebiscito sobre quienes los proponen... Y no en vano son el único instrumento de consulta de que gustan los dictadores. Ni qué decir tiene que son también el marco político preferido por los demagogos de la información, que pueden crear el caldo de cultivo adecuado para sacar adelante cualquier cosa.

Alejandro J. Laporta

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se discute la figura de revocación de mandato como instrumento para la democracia directa, fundamentalmente porque recientemente se ha pretendido introducirla como un mecanismo de participación ciudadana, que se incorpore a las ya existentes (iniciativa popular, plebiscito y referéndum), y se han manifestado más virtudes, pero no se han discutido los posibles efectos perversos. Sin embargo, ante la eventualidad de que esta institución se incorpore a la Constitución local también tiene que ver con la disputa entre democracia representativa y democracia directa, pero también con el principio mismo de la función de la representación política en una sociedad democrática.

En primera instancia se discuten los principios teóricos de la representación política, sus fundamentos y características desde la concepción clásica hasta las visiones contemporáneas; pero también las críticas hacia la misma, motivadas principalmente por la llamada crisis de la representación política, que también se expone. Enseguida se discuten las características de la democracia representativa enmarcada en la discusión entre la teoría elitista y la teoría participativa de la democracia.

En este artículo se discute la figura de revocación de mandato como instrumento de democracia directa, y se discute que ante la eventualidad de que esta figura se incorpore a la Constitución local también tiene que ver con la disputa entre democracia representativa y democracia directa, pero también con el principio mismo de la función de la representación política en una sociedad democrática. Se discute los principios teóricos de la representación política, sus fundamentos y características desde la concepción clásica hasta las visiones contemporáneas; pero también las críticas hacia ella, ante la crisis de la representación política. Se reflexiona acerca de las características de la democracia representativa enmarcada en la discusión entre la teoría elitista y la teoría participativa de la democracia. Y al final se hace una crítica de la revocación de mandato.

Posteriormente, se discuten las bases de la democracia directa, así como los argumentos que se han esgrimido en su contra. Luego se discute las particularidades de la figura de la revocación de mandato y las posturas a favor y en contra de la misma, para enseguida examinar la situación de este mecanismo en el ámbito internacional, regional y nacional. Por último, se concluye el presente trabajo con algunas reflexiones finales.

La discusión aquí no pretende ser exhaustiva pues los temas abordados presentan múltiples aristas, perspectivas y posiciones. Muchas cuestiones no se incorporaron por que se trató de acotar el tema a pesar de la riqueza de la temática.

Pensar en la historia de la democracia es pensar en la historia por lograr la igualdad política concebida con la idea de permitir una mayor coincidencia factible entre gobernantes y goberna-

* Académico del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUECA) de la Universidad de Guadalajara.

** Académico del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara.

***Alumno de la Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara.

dos. Sin embargo, recientemente se ha venido hablando con insistencia de que en las democracias contemporáneas se está experimentando una crisis de la representación política (Gargarella, 1997; Abal Medina, 2004; García Guitán, 2000, 2001; Ryder, 1996), por un lado; y la posibilidad de encontrar alternativas a la democracia representativa con mecanismos de democracia directa, por el otro. De hecho, a la democracia representativa se le contrapone la democracia directa y la deliberativa.

Atenas es vista como el ideal y prototipo de la democracia directa. Sin embargo, la democracia ateniense excluía a los esclavos y sólo se permitía la participación política a un pequeño número de habitantes adultos de la ciudad. En realidad, el autogobierno se reducía a un pequeño número de habitantes adultos. En la Atenas clásica, no había más de 20 mil ciudadanos entre más de 350 mil habitantes. No incluía ni a las mujeres ni a los esclavos, quienes desempeñaban la mayoría de los trabajos que hoy realiza el “pueblo” y o la clase media. “Atenas... no era, después de todo, más que una república aristocrática en la que todos los nobles tenían igual derecho al gobierno” (Tocqueville, 2007: 589).¹ En efecto, a decir de Anthony Birch, “la práctica griega garantizaba el derecho de participación política sólo a una pequeña minoría de los habitantes adultos de la ciudad” (Birch, 1993: 45).

Por otro lado, a pesar de que en la actualidad, en las sociedades contemporáneas, el voto está garantizado para la mayoría de la población, independientemente del sexo, religión, grupo étnico o color, los niveles de participación en los comicios electorales cada día tienden a la baja.²

También es importante señalar cómo ha sido evaluada la política y los políticos por los ciudadanos. La mayoría de las encuestas en los últimos años han coincidido en las bajas calificaciones que reciben los partidos

políticos, los políticos, los senadores y diputados (ver CESOP, 2007; Latinobarómetro, 2010; Lapop, 2008; PNUD, 2010: 100-110; Mitofsky, 2010).

EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Con relación al primer concepto, la representación política –señalan los especialistas– tiene dificultades para su definición y la discusión para intentar definirla no tiene fin porque no hay una sola respuesta (Pitkin, 1967; García Guitán, 2000, 2001). Es un concepto multidimensional.

El concepto de representación –la posibilidad de que una persona represente a otra– es un concepto de la modernidad. Es obvio que este concepto no existía en la Grecia antigua (aunque algunos cargos sí eran electivos). El término proviene del latín *representare*, pero que literalmente significa traer a la mente a través de imágenes o símbolos.³ En la teoría del conocimiento,

la representación se fundamenta en una doble metáfora: la representación teatral y la representación diplomática. La segunda formula la transferencia de facultades a partir de la cual una persona puede proceder en lugar de otra (aunque este significado emergió del latín hasta el siglo XIII y XIV).

De hecho, fue hasta el siglo XVI que la idea de la representación político incursionó en el léxico de la política (aunque la soberanía del Parlamento fue establecido hasta el siglo XVII). De esta forma en que anteriormente el soberano “representaba” a la sociedad, ahora el Parlamento asumiría ese rol. De hecho, la doctrina que prevaleció en Europa desde la Revolución francesa no sólo era que el pueblo francés era soberano y que sus opiniones estaban representadas en la Asamblea Nacional, sino que la nación francesa era soberana y que la Asamblea Nacional personificaba la voluntad de la nación (Fotopoulos, 2005).⁴

► ¹ Al respecto, Danilo Zolo afirma que no existe duda de que el significado clásico de democracia, “surgido de la democracia ateniense, pertenece a una historia remota que hoy tiene muy poco para enseñarnos” (Zolo, 2010: 36).

² “Las pasadas últimas décadas han presenciado un declive general de la participación electoral a través del mundo y a pesar de que existe muy poco acuerdo en cuanto a lo que significa un buen nivel de participación electora, los recientes descensos en este rubro en muchos países ha sido visto con preocupación por gobierno, organismos electorales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos. Es ampliamente reconocido que la participación electoral a nivel mundial ha descendido lenta, pero consistentemente en años recientes” (Ellis *et al.*, 2006: 10).

³ Inicialmente no significaba actuar a nombre de alguien, sino que expresaba literalmente hacer presente algo previamente ausente o la encarnación de una abstracción en un objeto (ver Pitkin, 1967: 3).

⁴ Según Weber: “... el mandato ‘imperativo’ del representante sólo puede ser ejecutado de un modo imperfecto. Su ‘revocación’ por medio de un voto de desconfianza de sus electores ha sido intentada hasta ahora sólo en casos aislados. Y la revisión de los acuerdos del Parlamento por medio del ‘referéndum’ significa, en el fondo, un esencial robustecimiento de todos los poderes irracionales de la obstrucción, pues excluye, desde el punto de vista técnico, el regateo y la transacción entre las personas interesadas. Finalmente, la frecuente repetición de las elecciones resulta imposible por sus gastos crecientes. A la larga, todos los intentos encaminados a la sumisión de los representantes populares a la voluntad de los electores significan, en efecto, sólo un robustecimiento del poder cada vez mayor de la organización de partido, pues sólo esta organización puede poner en movimiento al ‘pueblo’. Tanto el interés objetivo en la elasticidad del aparato parlamentario como los intereses

En torno a lo anterior, Anthony Birch afirma que:

Desde entonces, esta concepción fue un punto decisivo para las ideas de la Europa continental pues, antes de esto, la representación política se había vislumbrado en ese continente como una delegación. De acuerdo con la nueva teoría promulgada por los revolucionarios franceses, el representante electo era visto como un legislador independiente, no como un agente de sus electores o de intereses de grupo (Birch, 1993: 138).

De acuerdo con Hanna F. Pitkin (1967), se pueden clasificar las siguientes concepciones de representación política:

- a) Representación como autorización. Significa que el representante está autorizado para actuar con las consecuencias para su representado.
- b) Representación como sometimiento a rendición de cuentas y responsabilidad política (*accountability*⁵). Significa la responsabilidad del representante ante el representado.
- c) Representación descriptiva. Se relaciona con la posibilidad de alguna correspondencia entre representante y representado (representación proporcional).
- d) Representación simbólica. Está relacionada con la identificación emocional que se da entre representante y representado. El liderazgo político es visto como simbólico en la representación del pueblo.
- e) Representación sustantiva. Está en relación con la esencia de la actividad de representar actuando en beneficio o interés de otro.

Es proverbial el texto de Burke, "Discurso a los electores de Bristol", discurre sobre la función de la representación:

Mis electores tienen sobre mí el derecho a que no defraude las esperanzas que en mí han puesto. Deseaban que los

diputados de Bristol fueran escogidos para representar a la ciudad y al país y no para representarles a ellos exclusivamente.

La gloria de un representante debe consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y la comunicación sin reservas con sus electores.

Pero instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarios a las convicciones más claras de su juicio, son casos desconocidos en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y tenor de nuestra Constitución.

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y como abogado, sino una asamblea deliberante de una nación con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el interés general que resulta de la razón general del todo. (...) Elegís un diputado, pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento" (Burke, 1996: 312).

Giovanni Sartori establece una distinción determinante entre representación jurídica (de derecho privado) y representación política (de derecho público). En el derecho privado, se considera que los representantes son "delegados vinculantes" dadas las instrucciones (mandatos) recibidas

de su representado, y a su vez el representante deberá responder lo más fiel posible, pero de acuerdo su propio juicio y competencia. Por otro lado, en el derecho público no se pueden presentar las instrucciones vinculantes ni la revocación inmediata, pues "el principio de que los representantes no pueden estar sujetos a 'mandato imperativo' está firmemente arraigado en la teoría de la representación política y el constitucionalismo" (Sartori, 2005: 24).

Para el politólogo italiano, la representación política tiene las siguientes características:

- a) receptividad (*responsiveness*), los parlamentarios escuchan a su electorado y ceden a sus demandas,
- b) rendición de cuentas (*accountability*), los parlamentarios han de responder, aunque difusamente, de sus actos, y
- c) posibilidad de destitución (*removability*), si bien únicamente en momentos determinantes, por ejemplo, mediante un castigo electoral (*ibidem*: 25).

Como puede verse, la representación política tiene muchas posibilidades y, con el tiempo, el vocablo ha evolucionado hasta convertirse en un concepto polisémico. Sin embargo, de acuerdo con Pitkin (1967) la representación posee un significado esencial que se ha mantenido, independientemente de su uso.

CRÍTICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La representación política ha estado expuesta a una serie de críticas, que

de poder del representante popular y del funcionario de partido coinciden en el sentido de considerar al 'representante popular' no como servidor, sino como 'señor' elegido" (Weber, 1997: 863).

⁵ Si bien el término *accountability*, no tiene una traducción exacta al español, se ha venido utilizando principalmente como "rendición de cuentas"; sin embargo, también tiene el significado de "responsabilidad política" o "responsabilidad gubernamental" (cfr. García Morillo, 1998; Villar, 2001; Bonifacio, 2001; Jiménez Asensio, 2002; Bustos Gisbert, 2007; Jara Andréu, 2009).

* En lo sucesivo aparecerá en redondo para evitar variabilidad tipográfica (N. del E).

van desde un "...cierto sentido de apoliticismo difuso, conectado con el apogeo de la sociedad civil, hasta un regeneracionismo mecanicista de tintes utópicos, pasando por la lógica sensación de marginación de ciertas minorías o grupos de opinión, o por demandas inconcretas de un mayor control sobre la política" (Porrás Nadales, 1996: 12).

Otros enumerados por Porrás y De Vega van desde un cierto sentido de apoliticismo difuso, conectado con el apogeo de la sociedad civil, hasta un regeneracionismo mecanicista de tintes utópicos, pasando por la lógica sensación de marginación de ciertas minorías o grupos de opinión, o por demandas inconcretas de un control sobre la política (Porrás y De Vega, 1996). Por su parte, Santiago C. Leiras aduce el resquebrajamiento de las reglas institucionales y valores sociales predominantes en el mundo industrializado de la posguerra, como consecuencia de la crisis de las democracias, "manifestada a través del surgimiento de movimientos sociales de carácter contestatario que hacía de la impugnación de las instituciones un eje central de su acción colectiva" (Leiras, 2008: 124); así como "la crisis de los Estados keynesianos de bienestar⁶ en los terrenos fiscales y regulatorios, resultado de los shocks petroleros de 1973/74 y 1979/1980" (*idem*), o que dicha la "crisis política" se corresponde con las transformaciones sociales acontecidas desde mediados del siglo xx (Abal Medina, 2004); o incluso hasta debido a "la pérdida de credibilidad de la metanarración representativa como 'parte de las narraciones emancipatorias míticas de legitimación' del orden político... En el juego político, los espectadores-representados ya no se sienten más identificados con los actores-representantes" (*ibidem*: 100).

Otra explicación posible es que la representación política esté sometida a una crisis de sobrecarga, y que desde la misma representación se intenta dar opciones fragmentadas, pero cuya

trascendencia en la opinión pública consigue ocultar los verdaderos problemas hasta el punto de simplificarlos y se enfocan en las limitaciones del sistema representativo, que es puesto a prueba por las complicaciones presentes en las democracias avanzadas. Ahora bien, las propuestas de reforma a la representación política no hacen sino ocultar el problema de fondo; esto es, el de las verdaderas relaciones entre la sociedad y el Estado.

Para Roberto Gargarella, independientemente de los inconvenientes derivados de los problemas económicos, la corrupción política y otros problemas presentes en la actualidad, la crisis de las instituciones de representación política "tiene mucho que ver con la forma en que [las] instituciones fueron diseñadas, y el modo en que ellas han funcionado en consecuencia, y desde entonces" (Gargarella, 1997)⁷. Pero dicha crisis también involucró al principal actor institucional –los partidos políticos– en la medida en que se veía puesta en tela juicio su capacidad para cumplir funciones de gobierno y representación política (Leiras, 2008).

A lo largo de su historia, la representación política ha tenido sus altas y sus bajas. La pregunta es si ahora estamos ante esas oleadas de crisis de la representación, o sí, han emergido ciertos componentes problemáticos fundamentales, que se relacionan con la esencia del Estado moderno, inmerso en una transformación inevitable debido a la dimensión territorial de espacio social del Estado-nación, rebasado por procesos de integración supranacional o tal vez la agregación de intereses par-

ticulares que propician la concepción del interés general del Estado.

El principal argumento para justificar la representación política (o en todo caso, la democracia representativa) es porque se hace imposible la participación, de forma cotidiana, de todos los ciudadanos en la toma de decisiones. En la democracia representativa, los ciudadanos elegidos toman las decisiones en nombre de los ciudadanos que lo eligieron.

Al respecto, Pitkin (1987) afirma que la actividad representativa es una actividad que significa que el representante deba actuar teniendo en cuenta el interés de los representados, con discrecionalidad y juicio; que, cuando esto no suceda y el representante decida por una medida adversa a los intereses de los representados, entonces deberá justificarse ante ellos. Aunque, por otro lado, Brennan y Hamlin (1999) arguyen que los representantes en un sistema democrático no son elegidos para promover los intereses específicos y articulados de sus electores. La representación significa que deberá controlar a los poderosos y elegir a los mejores representantes, siempre que se tenga información precisa, capacidad para evaluarla y la posibilidad real de lograr la potestad de sanción con el voto (*idem*). De hecho, la discrecionalidad de la función representativa, por tanto, sería lo que le daría importancia fundamental a la presencia, y las elecciones servirían de mecanismo de control a *posteriori*" (García, 2001).

En efecto, de alguna manera en las democracias contemporáneas se revela la idea de que el gobierno represen-

► ⁶ Jürgen Habermas (1988) lo definió como "crisis de legitimación" del Estado intervencionista contemporáneo.

⁷ El mismo autor señala que, cuando se instauró el sistema político representativo, "la clase política norteamericana desarrolló un particular sesgo contrario a la participación de las 'mayorías' en política y, en particular, contrario a la actividad de tales 'mayorías' en el Parlamento... tal sesgo 'contra-mayoritario' estuvo vinculado con la aparición de muy activos parlamentos (a nivel estatal), decididos a revertir la (gravísima) crisis social que devino luego de la revolución independista norteamericana" (Gargarella, 1997: 10).

tativo evoca una expresión simbólica del ciudadano manifestado en las decisiones y actos del gobierno, “aunque sea a través de las elecciones de unos representantes que son los destinados a realizar dichas actividades” (*idem*), al incorporarse como un virtual elemento igualitario, que es precisamente de donde la democracia como sistema representativo obtiene su legitimidad.

De acuerdo con Anthony Birch (1993), en las democracias contemporáneas se dan tres debates con relación a la representación.⁸ El primero tiene que ver con la cuestión de quienes deben ser representados. El segundo aborda qué deben hacer los representantes, es decir, si son nombrados para seguir las políticas que favorezcan a sus electores o deben actuar independientemente de quienes les votaron. Y el tercero hacer referencia a cómo se eligen los representantes. Precisamente a este último responde el sistema electoral, que se convierte así en uno de los elementos más importantes de las democracias representativas. En cualquier caso, las elecciones no solucionan los problemas, únicamente deciden quién habrá de solucionarlos. Quizá por ello, la democracia representativa “es una democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen” (Sartori, *op. cit.*: 99). Al respecto, Bobbio agrega que “‘democracia representativa’ quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo” (Bobbio, 1994: 34).

Desde una perspectiva histórica real de la representación no se ajustará a la construcción de la voluntad general en el sentido de Rousseau, y el concepto de representación pasará a entenderse desde entonces como un mecanismo de carácter *político*, a través del cual se asigna a los representantes la función de ser expresión y ritualización

de la opinión pública, es decir, de la voluntad pública ‘ideal’ de la nación o el pueblo” (Porras y De Vega, 1996).

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Lo que hoy se entiende como democracia representativa, tiene sus orígenes en un sistema de instituciones que de ninguna manera fue concebida como una forma de democracia o de gobierno del pueblo (Manin, 1997). En efecto, las instituciones características del sistema representativo partieron de un diseño basado en postulados elitistas, que hoy lo vislumbramos perfectamente como contraintuitivo. Recordemos lo que afirmó Madison en *El Federalista* al establecer la diferencia entre una república y una democracia directa:

... un cuerpo elegido de ciudadanos, cuya sabiduría pueda discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor por la justicia les permitirá al menos sacrificar las consideraciones temporales o parciales. Bajo tal regulación bien puede ocurrir que la voz pública, pronunciada por los representantes del pueblo, sea más consonante con el bien público que la pronunciada por el pueblo mismo, reunido para tal propósito (Madison en Epstein, 1987: 134).

Bobbio establece que los estados representativos se reconocen de esa manera porque “el principio de representación se ha extendido... a otras muchas instancias donde se llevan a cabo

deliberaciones colectivas...” y que las deliberaciones políticas son llevadas a cabo por los representantes elegidos para tal efecto (*ibidem*: 34).

Para este autor, las democracias representativas se caracterizan porque, cuando los representantes son elegidos lo hacen porque son depositarios de la confianza del electorado, y una vez elegido ya no es responsable ante los electores y, por lo tanto, no es revocable; y, eso es así porque él representante debe defender los intereses generales de la ciudadanía y no los intereses individuales o grupales.

TEORÍA ELITISTA Y TEORÍA PARTICIPATIVA DE LA DEMOCRACIA

La discusión de la representación política también se enmarca en las posiciones encontradas que se da entre la teoría elitista y la teoría participativa de la participación política. A continuación se presentan los argumentos de ambas perspectivas.

La teoría elitista

La teoría elitista o liberal parte esencialmente de un principio democrático procedimental: la democracia es ante todo un método. En otras palabras, que los principios democráticos son sometidos por el método (reglas del juego) entre las elites que contienden por el privilegio de ejercer el poder político. En esta teoría el ciudadano es concebido como mero “votante”⁹ que debe ser convencido por las diferentes ofertas

► ⁸ No obstante, García Guitián agrega un cuarto debate al preguntarse en torno al contenido de la actividad de representar, porque permitirá juzgar la calidad de la representación (2001: 216).

⁹ La diferencia conceptual que se hace entre un elector y un votante es simple: un elector cumple con todos los requisitos de ciudadanía y edad para ser elegible a votar; además, podemos añadir que está registrado en el padrón electoral, lo cual hace un votante de jure. El votante de facto no sólo cumple con esos requisitos, sino que además asiste a emitir su sufragio el día de la elección, es decir, hace su voto válido (Moreno, 2003: 140). Para este trabajo ambos términos serán utilizados en algunas ocasiones como sinónimos.

políticas de los grupos que compiten por el poder y pretenden ser favorecidos con su predilección. La visión más reducida es la de Schumpeter¹⁰ (1983: 362, t. II); así como la de estudiosos como Sartori, Huntington (Anduiza y Bosch, 2004: 25). En términos de posición política e ideológica la participación política directa de la ciudadanía se ve más como una amenaza a la estabilidad y la eficiencia política. Lo cierto es que esta teoría reduce el sentido normativo de la democracia.

La teoría elitista parte de que hay una satisfacción con el funcionamiento del sistema político y una participación muy activa conlleva a una sobrecarga de demandas a las cuales hay que atender y resolver porque si no se hace conllevará a la inestabilidad política. Este supuesto ha ocasionado que se despreocupe de las actitudes e ignore la apatía política e importancia de movimientos sociales como agentes de cambio político y social (*idem*). La idea de sus retractores a la teoría elitista es que esta oculta el hecho de que los asuntos públicos deban ser resueltos por los especialistas, dándole a los ciudadanos un papel pasivo: donde sólo han de elegir a quienes tomen las decisiones. De no ser así, se corre el riesgo de que “sean arrastrados por demagogos y utilicen la oportunidad de participar para dejar patente su envidia y resentimiento” (McClosky, 1975: 625-626). El ciudadano es entonces en la teoría elitista:

[...] asumido como esencialmente pasivo, ignorante, falto de juicio, que a lo más practica una consideración instrumental de racionalidad económica; esto es, la transmutación del ciudadano en consumidor, el cual es, para colmo, víctima indefensa de la manipulación conductual más descarada, producto de aplicación de las sofisticadas técnicas de la propaganda comercial. En suma, ésta es una concepción de democracia, nos dice alguna de sus exposiciones más difundidas, que si bien afirma el

pluralismo social, reduce el ejercicio de la soberanía popular –anulando la búsqueda del bien común– a un proceso electoral indeterminado en sus resultados e imparcial en su ejecución (Ángel Sermeño, 2006: 11).

Desde esta perspectiva la participación política total es imposible, pues todos los ciudadanos son incapaces de participar en todo momento y en cualquier circunstancia. La participación es una cuestión números, espacio y competencia técnica (Sartori, 2004: 133-169). Además de que el ciudadano al dejar de participar está ejerciendo su libertad de no hacerlo: es una “expresión de la libertad que reina en la sociedad” (Nohlen, 2004: 149).

La teoría participativa

La teoría participativa es el contraste con la teoría elitista. Ésta parte de sostener que la democracia tiene en su esencia la participación de los ciudadanos para influir en la toma de decisiones. Es la condición *sine qua non* para que exista la democracia. A decir de Dieter Nohlen, es una “precondición de una democracia cualitativamente mejor que... aparece como estrategia para conseguir su consolidación” (2004: 150). Un sistema de este tipo le brinda a la ciudadanía la posibilidad de participar activamente en la elaboración y aprobación de las leyes, así como en la determinación de las políticas públicas, sobre todo aquellas que le afectan, ya de manera directa o indirecta.

La participación ciudadana se entiende como la presencia activa y

determinante de los ciudadanos en la vida pública, que comprende a todas aquellas acciones voluntarias, a través de las cuales ocurre la intervención ciudadana en los asuntos públicos. La participación ciudadana se concibe como la “creciente intervención de los individuos y de los distintos grupos, que conforman la sociedad civil en la promoción de diversos tipos de intereses y, en especial, a su voluntad y disposición para involucrarse en los asuntos públicos, sin que ello signifique necesariamente actuar a través de los partidos políticos ni participar en forma directa en la gestión pública” (García, 2000: 217-218).

De acuerdo con esta teoría “la participación hace mejores ciudadanos y facilita la gestión de los conflictos sociales... [y] reduce los peligros de desviaciones autoritarias y mejora la calidad del gobierno” (Anduiza y Bosch, 1997: 21-22). En efecto, Nohlen agrega que “el propósito de revertir la participación ciudadana sea en términos de ‘satisfacer las demandas ciudadanas de participación’... o mejorar ‘cualitativamente la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones’” (2004: 151).

La teoría participativa de la democracia, aunque puede encontrar sus orígenes en pensadores como Jean Jacques Rousseau, y en términos modernos a Macpherson, Pateman, Barber fue desarrollada en la segunda mitad del siglo XX, cronológicamente después de la formulación de la teoría elitista (Anduiza y Bosch, 2004: 25). Podría pensarse que fue una respuesta consciente a los estudiosos de la teoría elitista de la democracia, pero la teoría

► ¹⁰ Schumpeter afirma que el método democrático clásico es “aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad” (1983: 321); al cual contraponen su propia definición como “aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (*ibidem*: 343).

participativa expone que probablemente la no-participación política esté relacionada con la insatisfacción, y el distanciamiento de los ciudadanos con respecto al campo político. Para ello señalan que el mundo político sólo busca mayores espacios de autonomía; y acude a los ciudadanos para deslegitimar un proceso de democracia representativa que a todas luces no contribuye a la construcción de una ciudadanía plena.

De hecho, la democracia participativa surgió más como un movimiento espontáneo ligada a una concepción de la democracia directa que en el fondo cuestionó las delimitaciones de la democracia schumpeteriana. Al mismo tiempo que le da a la participación un rol mucho más importante que la mera adopción de decisiones, su concepción está más cercana a los efectos psicológicos y emotivos que se presentan en los participantes. El lugar central que la participación tiene en esta teoría marca la contribución específica de los teóricos de la democracia participativa.

En síntesis, ambas teorías parten de supuestos que las hace parecer antagónicas. Y para comprender este antagonismo es necesario retomar los puntos de confrontación con los que Anduiza y Bosch los contrasta, así como las críticas a cada enfoque. A la teoría participativa se le critica que no especifica cómo poner en marcha mecanismos participativos extensivos e intensivos factibles. Al mismo tiempo que presupone una ciudadanía interesada y activa y que la población intensamente participante no es representativa del conjunto. Por su parte a la teoría elitista se le cuestiona que restringe excesivamente la relación entre ciudadanos y política al ámbito electoral; se despreocupa de las actitudes de apatía política; e ignora la importancia de movimientos sociales como agentes de cambio político y social (ver tabla 1).

Si identificamos ambas teorías con el mecanismo de participación que

privilegian, esto es que si la teoría elitista privilegia la democracia representativa, y que la teoría participativa enarbola la democracia directa, se podría terminar con la dicotomía si se retoman las ideas, por un lado, del politólogo Dieter Nohlen y del filósofo político Norberto Bobbio, por el otro. De manera que una posición soporte a la otra. Así, Nohlen señala que en ningún lado se ha llegado, hasta ahora, a diseñar ni a crear una nueva institucionalidad participativa que dé una respuesta adecuada a esta creciente inquietud o a esta demanda por una nueva ciudadanía apropiada para el nuevo siglo (*ibidem*: 152); por lo cual los mecanismos de participación directa y los representativos, son después de todo complementarios, tal y como plantea Norberto Bobbio. No hay entonces entre ambas oposición o pugna (*ibidem*: 49-73).

Por lo que respecta al campo de la ciencia política, se ha encontrado evidencia empírica sobre la participación política que ha propiciado la formulación de una serie de “principios” o generalizaciones, que de manera sistemática, se presentan en las diferentes sociedades. Por ejemplo que: “los porcentajes de participación política son más altos entre los varones, en las clases altas, en los niveles más altos de instrucción, en los centros urbanos más que en las zonas agrícolas, entre personas educadas en familias donde la política ocupa un lugar predominante, entre los miembros de organizaciones vinculadas aunque sea indirectamente a la política, entre aquellos que tienen más fácilmente contactos con personas o ambientes politizados” (Sani, 1995: 1139), pero muchas de estas correlaciones serán abordadas, corroboradas o cuestionadas a lo largo de este trabajo

TABLA 1
TEORÍA PARTICIPATIVA Y TEORÍA ELITISTA DE LA DEMOCRACIA: UNA SÍNTESIS

	Teoría elitista	Teoría participativa
¿Quiénes y cómo deben participar?	Los interesados deben participar activa y directamente en la toma de decisiones públicas en todos los ámbitos.	Los ciudadanos deben participar en la elección de representantes. No es necesaria una participación masiva y continuada ya que la toma de decisiones corresponde a los políticos.
¿Qué hay detrás de la no participación?	Insatisfacción, distanciamiento de la política	Satisfacción con el funcionamiento del sistema político
¿Cuáles son las consecuencias de una elevada participación en todas sus formas?	Mejores ciudadanos. Mejores decisiones y mejor implementación de las mismas. No especifica cómo poner en marcha mecanismos participativos extensivos e intensivos factibles. Presupone una ciudadanía interesada y activa. La población intensamente participante no es representativa del conjunto.	Sobrecarga de demandas. Inestabilidad política. Restringe excesivamente la relación entre ciudadanos y política al ámbito electoral. Se despreocupa de las actitudes de apatía política. Ignora la importancia de movimientos sociales como agentes de cambio político y social.
Principales autores	Rousseau, Macpherson, Pateman, Barber	Schumpeter, Sartori, Huntington

Fuente: Anduiza y Bosch (2004: 25).

de investigación. Lo que importa por el momento es trazar las líneas argumentativas sobre las cuales analizar la participación. Se ha hecho así una disertación sobre su significado y las teorías en las que se circunscribe la participación política; tocaría ahora ilustrar que variedades o modalidades de participación existen.

DEMOCRACIA DIRECTA

El concepto de democracia directa puede ser básicamente descrito como el gobierno del pueblo, o que el pueblo se gobierne a sí mismo de forma directa. Si bien algunos autores consideran que todo tipo de democracia es, hasta cierto punto, participativa (elecciones populares periódicas), para los voceros de la democracia directa las elecciones no pueden considerarse como un instrumento de democracia directa (es, en todo caso, un mecanismo de la democracia representativa).

En efecto, David Altman define la democracia directa como “un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades” (Altman, 2010: 10), principalmente porque la democracia directa es utilizada para decidir sobre asuntos fundamentales, no sobre personas.

En esencia, la democracia directa o participativa se refiere a situaciones donde los ciudadanos son incluidos directa y ampliamente en los procesos de toma de decisiones. Para quienes son pregoneros de la democracia directa, esta es una “democracia fuerte”¹¹ (Barber, 2003). Sin embargo, Bobbio afirma que, para que exista la democracia directa, es imperativo que no exista ningún intermediario entre individuos deliberantes y la deliberación; y que, si en cualquier momento fuera sustituido, se correría el riesgo de una parálisis de la negociación” (1994: 39-40).

Los mecanismos, instrumentos, instituciones o figuras de democracia directa reconocidos como tal y que se han implementado principalmente en las democracias contemporáneas son la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. Con relación a los objetivos de dichos mecanismos, en la tabla siguiente se muestran de forma sintética los mismos.

Es importante destacar que dichos instrumentos de democracia directa no son privativas de sociedades democráticas, sino que han sido utilizados tanto por gobiernos autoritarios, democracias “con dudosas credenciales”, democracias precarias, democracias emergentes, así como democracias consolidadas y en consolidación (Welp, 2010: 27).

En América Latina se ha recurrido a estas consultas populares (el referendo en particular) desde los albores del siglo xx y, para 1980, tan sólo se habían realizado 38; sin embargo, desde 1981 a la fecha se han realizado 103 (un aumento del 270%). Es claro que las oleadas democratizadoras, y las consecuentes reformas constitucionales, en la región han propiciado la incorporación de dichas figuras en

las constituciones de los países latinoamericanos.¹²

CRÍTICAS A LA DEMOCRACIA DIRECTA Y DELIBERATIVA

Si bien muchos autores contemporáneos han planteado las bondades de la democracia directa y deliberativa, también es cierto que otra pléyade de politólogos han criticado severamente los discursos panegíricos de aquellos. Al menos tres reconocidos eruditos de la política se pueden evocar: Norberto Bobbio, Giovanni Sartori y Francisco Laporta.

En principio, Bobbio argumenta que si por democracia directa se concibe la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones, “ciertamente la propuesta es insensata” (1994: 33); y agrega que el “ciudadano total no es más que la otra cara, igualmente peligrosa, del Estado total... porque tienen en común... el mismo principio: ‘todo es política’, es decir, la reducción de todos los intereses humanos a los intereses de la polis... la eliminación completa de la esfera privada en la esfera pública” (*idem*).

TABLA 2
CLASIFICACIÓN DEL VOTO POPULAR

Procedimiento diseñado para:		
Tomar decisiones sobre temas	Tomar decisiones sobre personas	
Empoderar ciudadanos (compartir poder)	Iniciativas Referéndum	Revocación de mandato
Empoderar representantes (concentración de poder)	Plebiscito	Elección de representantes

Fuente: Kaufmann, Büchi y Braun, 2010.

► ¹¹ Benjamin Barber define la democracia fuerte como “una forma distintivamente moderna de democracia participativa. Se fundamenta en la idea de una comunidad de ciudadanos autogobernada, unidos más por la educación cívica que por los intereses homogéneos y que son capaces de congeniar fines comunes y acciones mutuas en virtud de sus actitudes cívicas e instituciones participativas, más que por su altruismo o su naturaleza afable” (Barber, 2003: 116-117).

¹² México es el único país regional que no contempla en su constitución federal ninguna figura de democracia directa.

Por su parte, Giovanni Sartori es más implacable, al afirmar que "... las críticas de los *directistas* son en gran parte fruto de una combinación de ignorancia y primitivismo democrático" (Sartori, 2005: 21); y agrega que quienes se sienten decepcionados de la democracia representativa desconocen que debe ser la representación y no que no puede hacer.

Sartori considera que el sistema de gobierno representativo se erigió sobre el principio de que los representantes no eran y ní debían ser delegados vinculados por instrucciones imperativas: "... unos mandatarios al servicio estricto de sus concretos electores no harían sino menoscabar la democracia representativa" (*ibidem*: 38). No obstante, en la actualidad es más fuerte el vínculo entre representantes y representados, y los primeros tienden a buscar más contacto con los segundos en sus respectivos distritos ("casas de enlace").

Ante esta condición, es oportuno citar a Burke cuando discurre sobre el papel del representante cuando se transforma en "delegado vinculante":

Quando los líderes optan por convertirse en postores de la subasta de popularidad, su talento no será de utilidad para la construcción del Estado. Se convertirán en aduladores, en lugar de legisladores; en instrumentos del pueblo, en lugar de sus guías. Si alguno de ellos propusiera un régimen de libertad sensatamente limitado y correctamente definido, se vería de inmediato superado por sus competidores, que propondrían algo más maravillosamente popular (citado por Sartori, 2005: 30).

Para el politólogo italiano, el incremento del directismo cada día es más atractivo para los políticos populistas, pues brinda "una solución simplista fácil de aprehender por los simples, sino también porque no está encontrando prácticamente ninguna oposición" (*ibidem*: 34).

Por último, Francisco Laporta critica acremente la posición de los promotores de la democracia directa, principalmente porque ésta "sugiere la imagen de una sociedad efervescente, en plena y constante deliberación, habitada por unos ciudadanos afanosos que se entregan sin tasa a solventar asuntos de interés general y están pertrechados de una gran vocación cívica" (Laporta, 2005: 37).

Pero va más allá y, para aquéllos que anhelan la democracia ateniense y el ideal rousseauiano, a las que llama como "democracia de señoritos", pues "la democracia directa es la democracia de los señoritos que pueden pasarse todo el día en el ágora debatiendo y parloteando incesantemente porque no tienen necesidad de hacer otra cosa" (*ibidem*: 38). No obstante, el mismo autor cavila que, a final de cuentas, "un ciudadano acuciado por las demandas de una democracia participativa acabaría exiliándose voluntariamente en una modesta y confortable democracia representativa" (*ibidem*: 39).

LA REVOCACIÓN DE MANDATO

Se define la revocación de mandato como el procedimiento mediante el cual una segmento del electorado promueven la destitución de un representante, que será sometida a la totalidad del cuerpo electoral la decisión acerca de la permanencia o no del funcionario.

El procedimiento de revocación de mandato también es conocido como *recall*, y sus antecedentes se originan en la legislación anglosajona y algunos lo sitúan en Estados Unidos en la figura del reformador John Randolph Haynes, quien en 1900 fue electo para integrar al comité de Freeholders, desde donde promovió intensamente los mecanismo de "legislación directa" que concedían a los ciudadanos la posibilidad de iniciar leyes, referéndums y revocar del

mandato a funcionarios electos. Tal fue su activismo a través de la Liga por la Legislación Directa, que su iniciativa fue aprobada y posteriormente fue conocido como "el padre de la iniciativa popular, el referéndum y la revocación de mandato" (Sitton, 1992: 93).

Existe una discusión si el mecanismo de revocación de mandato sea o no un instrumento de democracia directa, porque la democracia directa es utilizada para decidir sobre asuntos fundamentales, no sobre personas. Desde esta perspectiva, la figura de revocación de mandato no es vista como un instrumento de democracia directa (Kaufmann, Büchi y Braun, 2010: 196). Otros autores afirman que, para ser considerada como instrumento de democracia directa, la revocación de mandato deberá involucrar una iniciativa del electorado, porque cuando es instrumentada o fundamentada por una autoridad legalmente constituida y no requiere de la participación de los electores en alguna de las fases del proceso, entonces corresponde al procedimiento de juicio político (*impeachment*).

El resumen de los argumentos a favor y en contra de la revocación de mandato con los que nos hemos encontrado se resumen en la tabla 3, a continuación:

LA REVOCACIÓN DE MANDATO EN EL MUNDO

La figura de revocación de mandato se presenta en una variedad de países y en una diversidad de formas.¹³ Por ejemplo, cuando se requiere la participación del electorado para no sólo aprobar o rechazar la destitución de un gobernante a iniciativa de una autoridad constituida (Austria Islandia, Palaos, Rumania, Serbia, Taiwán y Turkmenistán); o cuando el electorado es quien promueve la iniciativa y quien aprueba

► ¹³ Bien dice Norberto Bobbio que "la realidad no conoce tipos ideales, sino solamente diversas aproximaciones" (1994: 49).

o rechaza la revocación es la autoridad constituida (Uganda). Sin embargo, el procedimiento es más participativo cuando, tanto la iniciativa para promover el ejercicio de revocación como en la decisión de aprobar o rechazar la destitución de la autoridad, participa activamente el electorado (ver tabla 4).

LA REVOCACIÓN DE MANDATO EN AMÉRICA LATINA

De los países latinoamericanos, sólo Venezuela contempla la revocatoria del presidente (y de todos los cargos electos). A nivel local, se contempla en algunas provincias argentinas, en Colombia, en Ecuador, Perú y Venezuela.

Como puede verse, la revocatoria de mandato se contempla en muy pocos países del mundo, y en una mínima parte es utilizada por su complejidad. Los países pioneros en la concepción y utilización de esta herramienta de la democracia directa en el ámbito local y regional fueron Suiza y Estados Unidos, esto a finales del siglo XIX y principios del XX.

De acuerdo al marco legal, la revocación de mandato puede ser consagrada en la constitución general, en leyes específicas o regulaciones electorales. Esto varía de acuerdo al país, en el caso de los países unitarios (Bielorrusia, Kiribati, Kyrgyzstán, Liechtenstein, Palaos, Islandia, Rumania, Turkmenistán y Uganda) la revocación de mandato se establece en la Constitución Nacional. En los Estados federales (Etiopía, Nigeria, Alemania, Serbia, Taiwán, Argentina, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Estado Unidos) puede ser establecida en la constitución de cada estado.

En la práctica, a excepción del caso de Venezuela, el uso de la revocación de mandato se limita a un número de funcionarios electos, por lo general de las autoridades locales. La decisión de incluir a funcionarios de mayor o menor rango se debe a consideraciones de orden político e institucional, y la

TABLA 3 POSTURAS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO	
Posturas a favor	Posturas en contras
Los ciudadanos se sienten más comprometidos con la democracia porque las decisiones políticas se alcanzan públicamente, la voluntad popular se expresa de mejor manera.	Efectos nocivos en la poca capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones informadas sobre temas sumamente complejos.
Se pueden limitar sistemas de intermediación poco democráticos (como el cabildeo o lobby)	La actuación aislada del ciudadano que impide medir la intensidad de las diversas opiniones.
Se evitan los problemas de subrepresentación.	Puede debilitar el poder de los representantes electos.
Se argumenta, el potencial educativo de estos procesos, al ser considerados “escuelas de ciudadanía”, transformando a los ciudadanos en sujetos activos y disminuyendo la apatía y desafección ante lo público. Lograría que el pueblo pueda ejercer su verdadera soberanía en el aspecto fundamental de la democracia	La potencial tiranía de la mayoría sobre la minoría; y/o posibles limitaciones a la capacidad de actuación de los gobiernos.
Permitiría que los actos de gobierno y el uso de recursos públicos se sujetaran al beneficio general y que los gobernantes antepusieran el interés público al interés de los partidos en el ejercicio de sus funciones.	La poca posibilidad de concesiones producto de los mecanismos utilizados.

Fuente: Altman, 2005; Fleury, 2007; Hevia, 2006; Zovatto, 2006; Hevia de la Jara, 2010.

decisión puede depender de un juicio en cuanto a las ventajas y desventajas del mecanismo: en general, cuanto mayor sea el rango de los oficiales electos, mayor será el impacto de la revocación, esto, en términos de polarización política e interrupción de los asuntos gubernamentales y públicos.

LA EXPERIENCIA VENEZOLANA

La revocatoria de mandato se implementó en Venezuela como una propuesta central de la campaña electoral de Hugo Chávez. En particular, revocatoria del mandato presidencial se echó a andar luego de la aprobación de las primeras normas para regularla en septiembre de 2003 y para el siguiente mes los partidos de oposición promovieron la revocación; sin embargo, éste se realizó hasta el 15 de agosto de 2004.

La pregunta propuesta al electorado fue: “¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorga-

do mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?”. El resultado del ejercicio revocatorio fue de un 59% al “No” (5’800,629 votos) y al “Sí” un 40.6% (3.989.008 votos); mientras que la abstención fue del 30.8% del electorado.

Para la estudiosa del caso, Miriam Kornblith, la experiencia venezolana en la incorporación, diseño y utilización de la revocación de mandato:

... desembocó en graves distorsiones en estas tres fases del proceso político-institucional asociado a la consagración y activación de la revocatoria del mandato presidencial. Su incorporación derivó de una perspectiva de desplazamiento y desvalorización de la democracia representativa. Su diseño constitucional desestimó su impacto en términos de gobernabilidad, y su reglamentación y

TABLA 4
PAÍSES QUE CONTEMPLAN EL PROCEDIMIENTO DE REVOCACIÓN DE MANDATO

País	Autoridades
Iniciados y aprobados por electores a nivel nacional	
Bielorrusia	Diputados
Etiopía	Miembros de la Cámara de Representantes
Kiribati	Miembros de la Asamblea Nacional (Maneaba ni Maungatabu)
Kyrgyzstán	Diputados de la Asamblea de Representantes del Pueblo.
Liechtenstein	Representantes ante el Parlamento.
Nigeria	Miembros del Senado y de la Asamblea de Representantes
Palaos	Miembros del parlamento bicameral (Olbiil Era Kelulau).
Iniciados y aprobados por ciudadanos a nivel local	
Alemania	Todas las legislaturas locales.
Taiwán	Legislaturas locales y regionales y autoridades municipales
Estados Unidos de América (18 estados)	Autoridades municipales y estatales.
Iniciados por las autoridades, aprobado por los ciudadanos	
Austria	Presidente del Consejo Federal
Alemania	Alcaldes (concejos locales)
Islandia	Presidente y miembros del Parlamento (Althing)
Palaos	Presidente y vice-presidente (miembros del Parlamento)
Rumania	Presidente y vice-presidente (Cámara de Diputados y Senado)
Serbia	Presidente (Asamblea Nacional)
Taiwán	Presidente y vice-presidente (miembros de parlamento o Yuan).
Turkmenistán	Presidente (Asamblea Popular)
Iniciadas por los ciudadanos, aprobado por las autoridades	
Uganda	Miembros del Parlamento

Fuente: idea (2008)

puesta en marcha estuvieron signados por el ventajismo oficial y el sesgo anti-ciudadano derivado de la intencionalidad de proteger al mandatario en su cargo (2009: 29).

Según esta misma estudiosa del fenómeno venezolano, es necesario que se evalúe a conciencia la realidad política e institucional para determinar si existen condiciones apropiadas para su implementación para obtener de ellas sus reales potenciales y no caer, como en Venezuela, en el abuso de poder por parte de los funcionarios que distorsionaron la figura “hasta tornarla irreconocible” .

LAS FIGURAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En México se han venido introduciendo en las constituciones de las entidades federativas y en las leyes respectivas (electorales y de participación ciudadana) principalmente tres instrumentos de la también llamada democracia semidirecta, a saber: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. De los mecanismos menos contemplados ha sido, sin lugar a dudas, la revocación de mandato.

Si bien en la mayoría de los estados se contempla la revocación de mandato de autoridades constituidas, éstas no pueden ser consideradas como mecanismo de democracia directa pues el electorado no participa ni

TABLA 5
LA REVOCACIÓN DE MANDATO EN AMÉRICA LATINA

Argentina	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
No está previsto a nivel nacional pero sí en algunas provincias.	Para gobernador y alcalde. Con firmas del 40% de los votos obtenidos por el mandatario, y no antes de un año de su elección	Para alcaldes, prefectos y diputados. Si el 30% del padrón correspondiente al momento de la elección lo solicita. A partir de 2008, se amplía a todos los cargos electos, con el 10% de ciudadanos del registro electoral.	Para alcaldes y regidores; autoridades regionales electas; y magistrados electos popularmente. Se requiere el 25% de las firmas del circuito correspondiente.	Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. La iniciativa la debe presentar un número no menor del 20% de los electores.

Fuente: Zovatto, 2008

como iniciador ni como determinante para influir en la decisión de remover a la autoridad electa (ver anexo 1), pues en su mayoría la revocación del mandato y la decisión está en manos de otra autoridad y caería en la figura de juicio político o *impeachment*. Al menos en dos estados se ha instituido este mecanismo: la Constitución de Chihuahua la contempla en el artículo 27, en su párrafo quinto, donde es establece lo siguiente:

Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del periodo para el cual fue electo el funcionario. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos el gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación. Así como los medios de impugnación.

De la misma forma, la Constitución de Sinaloa contempla la revocación de mandato:

Art. 150. El referéndum, plebiscito y la revocación de mandato son formas de consulta y participación ciudadana que se sujetarán a las siguientes disposiciones:

La revocación de mandato es el acto mediante el cual la mayoría absoluta de los ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos, habitantes de un pueblo o región cualquiera, tienen derecho para recusar el nombramiento de autoridades, hecho por el Ejecutivo, por el Supremo Tribunal de Justicia o por los Ayuntamientos...

Por su parte, la Constitución de Yucatán contempla la revocación de

mandato pero es el Congreso del Estado quien tiene la facultad de convocar a dicho procedimiento para:

... revocar el mandato conferido al Gobernador del Estado, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los diputados en lo particular, esta facultad será enteramente libre a juicio del Congreso y a mayoría de votos, excepto **cuando se trate del Gobernador y de los diputados, en cuyos casos será necesario la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores**, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura, cuando se trate del Gobernador, y de las dos terceras partes para el caso de los diputados (el énfasis es nuestro);

Como ya se mencionó anteriormente, la previsión contemplada en la mayor parte de las constituciones locales de la revocación de mandato estriba más bien en un recurso de la democracia representativa y no de la democracia directa, pues son las autoridades quienes inician y promueven el recurso, y en ningún momento el electorado participa en algún momento del procedimiento.

En Jalisco se presentó, en la LVIII Legislatura, una iniciativa por parte de la fracción parlamentaria del PRD para introducir la figura de revocación de mandato en la legislación local. Sin embargo, consideramos que la misma adolece de argumentación sólida y su exposición de motivos es inconsistente (ver anexo 2).

REFLEXIONES FINALES

Muchas son las conclusiones que se pueden inferir al reflexionar sobre la posibilidad de introducir la figura de revocación de mandato tanto en la legislación federal como en la local.

En principio se acepta sin lugar a dudas de la crisis que la representación política es el signo de los tiempos, no sólo a nivel internacional, sino también

a nivel regional, nacional y local. Se discutieron las evidencias manifestadas de este descontento y coincidimos con Bobbio cuando afirma que los procesos de democratización recientes, han permitido que las esferas de las relaciones políticas se amplíen para que el ciudadano sea tomado en cuenta con mayor frecuencia, pero también el ciudadano ha tomado, por su cuenta, un papel más activo en la toma de decisiones. Dice Bobbio que "... si se puede hablar hoy de un proceso de democratización, éste consiste... en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente... el campo de la sociedad política... al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones" (1994: 42).

Otro asunto tiene que ver con las posiciones irreductibles por parte de quienes critican de manera severa la democracia representativa y considerar como principio fundamentalista su desarticulación para dar paso a la una democracia directa y deliberativa. Creemos que ambas democracias, representativa y directa, no son sistemas mutuamente excluyentes, sino que pueden integrarse recíprocamente.

En nuestra sociedad conviven instituciones que demandan a gritos la democratización de las instituciones gubernamentales y sociales. Sin embargo, algunas de ellas difícilmente pueden ser consideradas como promotoras de conductas democráticas hacia su interior (iglesia, instituciones de educación superior, sindicatos, etc.). En esto también coincidimos con Norberto Bobbio quien manifiesta que, para anhelar una sociedad más democrática, se deberá concebir pasar de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.

La argumentación a favor de la revocación de mandato se fundamenta básicamente por las repetidas evidencias de corrupción y abuso de poder por parte de los funcionarios públicos y representantes electos; por ello "la

garantía contra el abuso del poder no puede nacer únicamente del control desde abajo, que es indirecto, sino debe contar con el control recíproco entre los grupos que representan a los diversos intereses, los cuales se expresan a su vez en diferentes movimientos políticos que luchan entre ellos por la conquista temporal y pacífica del poder” (Bobbio, 1994: 47).

El problema no es el sistema representativo, sino el de la calidad de los políticos que buscan los cargos de gobierno y los funcionarios públicos que integran los gabinetes y los organismos gubernamentales. Para Sartori, “las elecciones tenían por objeto seleccionar, pero se han convertido en una forma de seleccionar lo malo, sustituyendo un liderazgo valioso por un liderazgo impropio” (Sartori, 2005: 31).

También se puede concluir que, para que las instituciones democráticas puedan funcionar de forma cabal, es importante que se promueva efectivamente la cultura de la intervención, así como la corresponsabilidad ciudadana. Esto debe buscarse a través de la educación cívica eficiente de las nuevas generaciones, enfatizando los derechos y obligaciones de los ciudadanos; y generar en ellos conductas y valores en “la discusión respetuosa, la crítica propositiva, en la promoción de valores tales como la legalidad, el pluralismo, la tolerancia, el diálogo, la solidaridad, la responsabilidad y el compromiso con las causas superiores de la comunidad nacional” (García, 2000: 223).

La necesidad de resolver los problemas urgentes con los que actualmente nos enfrentamos como ciudadanos, miembros de una comunidad política plural, no debe llevarnos a introducir instrumentos concebidos como panacea pero pudieran tener efectos perversos. Es necesario pensar en un diseño institucional más amplio. Si bien no es aquí el espacio para ello, se deberán pensar en reformas integrales que vayan desde la reelección, la reducción de los periodos constitucionales de gobierno, las

candidaturas independientes, mayor control sobre el financiamiento a los partidos políticos, reformular el juicio político, legislar contra el transfugismo, etcétera.

La revocación de mandato tendría más efectos perversos que beneficios, dado que, de entrada, exacerbaría las pasiones políticas y generaría o acentuaría la polarización de las fuerzas políticas; los gobernantes serían rehenes de los partidos de oposición (no de los ciudadanos), pues invariablemente se desincentivaría la colaboración para resolver problemas sociales y se estaría apostando con mayor fuerza al fracaso del gobierno en turno, para conquistar el poder, no en la siguiente contienda electoral, sino revocando al actual gobernante. Por su parte, los gobernantes sujetos de revocación de mandato estarían tentados a manipular la política fiscal y sus actos gubernamentales con la intención de buscar permanecer en el cargo, entre otros posibles efectos.

BIBLIOGRAFÍA

ABAL MEDINA, Juan (2004), *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

ANDUIZA, Eva y Agustí BOSCH (2004), *Comportamiento político y electoral*, Barcelona, Aries.

BARBER, Benjamin R. (2003), *Strong democracy, participatory politics for a new age*, Press, Berkeley, University of California.

BIRCH, Anthony H. (1993), *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Londres-Nueva York, Routledge.

BLANCO VALDÉS, R. (1996), “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)”, en Antonio J. Porras Nadales, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos.

BOBBIO, Norberto (1994), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

BONIFACIO, José Alberto (2001), “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”, presentado en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.

BRENNAN, Geoffrey y Alan HAMLIN (1999), “On Political Representation”, *British Journal of Political Science*, vol. 29, núm. 1, pp. 109-127.

BURKE, Edmund (1996), *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

BUSTOS GISBERT, Rafael (2007), “Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 19, pp. 135-160).

CAMPOS, Roy y Carlos PENNA (2010), *Confianza en las instituciones*, México, Consulta Mitofsky.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA (2007), *Confianza y evaluación de las instituciones políticas*, Cámara de Diputados, México, LX Legislatura.

ELLIS, Andrew, Maria Gratschew, Jon H. PAMMETT y Erin THIESSEN (2006), *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World. Including voter turnout data from national elections worldwide 1945-2006*, Suecia, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

EPSTEIN, David F. (1998), *La teoría política de El Federalista*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

FOTOPOULOS, Takis (2005), *The Multidimensional Crisis and Inclusive Democracy*, Atenas, The International Network for Inclusive Democracy.

GARCÍA CLARCK, Rubén R. (2000), “La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas”, *El Cotidiano*, núm. 100, marzo-abril, pp. 217-225.

- GARCÍA GUTIÁN, Elena (2001), "Crisis de la representación política: Las exigencias de la política de la presencia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 111, enero-marzo, pp. 215-226.
- (2000), "Estudios sobre representación política: una invitación a la polémica desde la teoría política", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3, octubre, pp. 159-166.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín (1998), "Responsabilidad política y responsabilidad moral", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 18, núm. 52, enero-abril, pp. 81-110.
- GARGARELLA, Roberto (1997), *Crisis de la representación política*, México, Fontamara.
- HABERMAS, Jürgen (1988), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- IDEA (2008), *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- JARA ANDRÉU, Antonio (2009), "Responsabilidad política (primera parte)", *Videtur Quod, Anuario del pensamiento crítico*, pp. 49-77.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2002), "¿Una nueva noción de responsabilidad política en el sistema constitucional español?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 22, núm. 66, septiembre-diciembre, pp. 249-264.
- KAUFMANN, Bruno, Rolf BÜCHI y Nadja BRAUN (2010), *The IRI Guidebook to Direct Democracy*, Berna.
- KORNBLITH, Miriam (2009), "La revocatoria de mandato: lecciones a partir de la experiencia venezolana", *Working Paper Núm. 358*, Helen Kellogg Institute for International Studies; <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/358.pdf>
- LATINOBARÓMETRO (2010), *Informe 2010*. Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- LAPORTA, Francisco J. (2005), "El cansancio de la Democracia", Carbonell, Miguel (comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 35-52.
- LEIRA, Santiago C. (2008), "Representación política", Mercedes Kerz (comp.), *Dominó político: permanencias y cambios. Aportes para una reflexión teórica*, Buenos Aires, Teseo, pp. 121-144.
- LIPOVETSKY, Gilles (2008), *La sociedad de la decepción*, Anagrama, Barcelona.
- (1993), "Espacio privado y espacio público en la era posmoderna", *Sociológica*, vol. 8, núm. 22, mayo-agosto.
- MANIN, Bernard (1997), *Representative government and representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MCCLOSKEY, Herbert (1975), "Participación política", David L. Sills, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar.
- MORENO, Alejandro (2003), *El votante mexicano. Democracia, actitudes y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, Dieter (2004), "La participación electoral como objeto de estudio", *Elecciones*, núm. 3, pp. 137-157.
- PITKIN, Hanna Fenichel (1967), *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- PARÁS, Pablo, Alejandro MORENO y Mitchell A. SELIGSON (2008), *Cultura política de la democracia en México, 2008, El impacto de la gobernabilidad*. México, ITAM.
- PNUD (2010), *Nuestra democracia*. México, PNUD.
- PORRAS NADALES, Antonio J. (Ed.) (1996), *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid, Tecnos.
- ROS CHERTA, Juan Manuel (1993), "Gilles Lipovetsky o el culto a lo privado", *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, vol. 17, núm. 4, pp. 125-134.
- RYDER, D.K. (1996), *Representation in crisis*. Nueva York, State University of New York Press.
- SANI, Giacomo (1995), "Participación política", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, pp. 1137-1140.
- SARTORI, Giovanni (2005), "En defensa de la representación política", en Miguel Carbonell (compilador): *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 21-34.
- (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis.
- SERMEÑO, Ángel (2006), "Democracia y participación política, Los restos del presente", *Andamios*, vol. 2, núm. 4, junio, 2006, pp. 7-33.
- SITTON (1992), *John Randolph Haynes. California Progressive*, Stanford, Stanford University Press.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (2007), *La democracia en América*, Madrid, Akal.
- VILLAR, Rodrigo (2001), "¿A quién rendirle cuentas?, Algunas ideas sobre el 'accountability' y la democracia del tercer sector", Seminario: Filantropía, responsabilidad social y ciudadanía, Fundación W.K. Kellogg y CEDES, abril, <http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/villar.pdf>.
- WEBER, Max (1997), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WELP, Yanina (2010), "El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder", *Nueva Sociedad*, núm. 228, julio-agosto, pp. 26-42.
- ZOLO, Danilo (2010), "El ocaso de la democracia en la globalización", *Metapolítica*, vol. 14, núm. 71, octubre-diciembre, pp. 36-44.
- ZOVATTO, Daniel, Alicia LISSIDINI y Yanina WELP, coord. (2008), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.