

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA INICIATIVA CIUDADANA EN CALIFORNIA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO
P R E S E N T A
ALBERTO ABAD SUAREZ AVILA

DIRECTOR DE TESIS: DR. FRANCISCO ALBERTO IBARRA PALAFOX

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. SEPTIEMBRE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria:

Este trabajo quiero dedicarlo a mis papás que siempre me han amado tanto y me apoyan incondicionalmente en cada proyecto que emprendo. También a mi hermana Paola que le tocó hacer su maestría y tesis al mismo tiempo y juntos nos divertimos, estresamos y vivimos la experiencia de ser estudiantes de posgrado becarios. Por supuesto a mi asesor Dr. Francisco Alberto Ibarra Palafox quien ha creído en mí y siempre me recibe con una sonrisa en su cubículo del Instituto. A mis amigas y amigos del IHouse en Berkeley quienes durante un semestre fueron como una familia y me motivaron a ver el mundo de forma distinta. Y a los que quiero y me quieren como mis abuelos, mis hermanos, mis tíos y primos, mis amigos del Madrid, del remo, de la Universidad, de los viajes y de la vida.

Alberto Abad Suárez Ávila
México D.F., septiembre 2007

INDICE

PRESENTACIÓN		I
INTRODUCCIÓN		III
CAPÍTULO PRIMERO	CALIFORNIA Y LA INICIATIVA CIUDADANA. IDEAS GENERALES	1
1.1	El estado de California	1
1.1.1	<u>Geografía y demografía</u>	2
1.1.2	<u>Historia</u>	3
1.1.3	<u>Régimen jurídico político</u>	5
1.2	Idea de iniciativa ciudadana	8
1.2.1	<u>La idea ciudadana como derivado de la democracia directa de Rousseau</u>	8
1.2.2	<u>Definición y clasificación de la iniciativa ciudadana</u>	10
1.2.3	<u>Otras figuras similares a la iniciativa ciudadana</u>	12
1.2.3.1	<i>Referéndum</i>	12
1.2.3.2	<i>Plebiscito</i>	13
1.2.3.3	<i>Revocación</i>	14
1.3	Historia de la iniciativa ciudadana en los Estados Unidos de América	14
1.3.1	<u>La discusión en el nivel federal</u>	15
1.3.2	<u>Problemas de representatividad en el modelo constitucional norteamericano</u>	18
1.3.3	<u>La iniciativa a nivel estatal</u>	21
1.4	La iniciativa ciudadana en California	27
1.4.1	<u>Historia de la adopción de la iniciativa en el siglo XX</u>	27
1.4.2	<u>La iniciativa ciudadana en la Constitución de California</u>	30
1.4.3	<u>Los primeros años de la iniciativa ciudadana en California 1914-</u>	33

	<u>1976</u>	
1.4.4	<u>Tax Revolt (1978)</u>	36
1.4.5	<u>Los años recientes: la protección al ambiente y la identidad anglosajona (1980 a la fecha)</u>	38
1.4.6	<u>¿Qué lugar ocupa la iniciativa en la actualidad?</u>	42
CAPÍTULO SEGUNDO	LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN CALIFORNIA	44
2.1	Etapa 1: Elaboración de la Iniciativa	45
2.1.1	<u>Requisitos de fondo</u>	45
2.1.2	<u>Requisitos de forma</u>	47
2.1.3	<u>Revisión del lenguaje de la iniciativa.</u>	50
2.2	Etapa 2: Calificación de la Propuesta.	51
2.2.1	<u>Presentación de la iniciativa al Abogado General</u>	53
2.2.2	<u>Revisión financiera del documento</u>	54
2.2.3	<u>Envío del título de la iniciativa y su resumen</u>	55
2.2.4	<u>Recolección de Firmas</u>	56
2.2.5	<u>Entrega de la petición.</u>	59
2.2.6	<u>Verificación de las firmas contenidas en la petición.</u>	59
2.2.7	<u>Inserción de la iniciativa</u>	61
2.3	Etapa 3: Campaña	62
2.3.1	<u>Financiamiento de la campaña.</u>	64
2.3.2	<u>Información para el votante</u>	69
2.4	Etapa 4: Votación	71
2.5	Etapa 5: Inicio de vigencia	73
CAPÍTULO TERCERO	LOS PROBLEMAS EN EL PROCEDIMIENTO DE INICIATIVA CIUDADANA	75
3.1	La recolección de firmas para la calificación de una iniciativa ciudadana	75

3.1.1	<u>Muchas firmas, poco tiempo</u>	75
3.1.2	<u>La industria de la recolección de firmas</u>	78
3.1.3	<u>La participación de voluntarios en la recolección de firmas</u>	82
3.1.4	<u>¿Cómo se colectan las firmas? Las prácticas de la recolección</u>	83
3.1.5	<u>Resumen de la problemática en la recolección de firmas</u>	86
3.2	Las campañas de promoción. Los recursos económicos, la información y los medios de comunicación masiva	87
3.2.1	<u>La integración de los comités. ¿Quién está detrás de una iniciativa?</u>	87
3.2.2	<u>La opinión de la Corte respecto de los gastos en campaña y las contribuciones</u>	92
3.2.3	<u>Quien más gasta, ¿gana?</u>	96
3.2.4	<u>La calidad de la información en la campaña.</u>	100
3.2.5	<u>Resumen de la problemática en la campaña de promoción</u>	103
3.3	La participación ciudadana en la votación.	104
3.3.1	<u>Los niveles de abstención.</u>	105
3.3.2	<u>Circunstancias que generan la baja participación</u>	107
3.3.3	<u>La racionalidad del votante</u>	113
3.3.4	<u>Resumen de la problemática en la votación</u>	115
CAPÍTULO CUARTO	EL ANÁLISIS DEMOCRÁTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN CALIFORNIA	116
4.1	El contexto democrático actual	116
4.1.1	<u>La teoría democrática deliberativa contemporánea</u>	118
4.1.2	<u>La representación como principio democrático en los sistemas constitucionales liberales</u>	126
4.2	Los grupos de representación en California	130
4.3	La sobre-representación: corporativismo	131
4.4	La sub-representación	135
4.4.1	<u>Grupos con representación aceptable</u>	136

4.4.2	<u>Grupos con poca representación</u>	138
4.4.3	<u>Grupos ausentes</u>	139
4.5	Las gráficas de la representación de la iniciativa ciudadana en California.	140
4.6	Resumen de las gráficas de la representación	146
4.7	Apreciaciones en un análisis democrático de la iniciativa ciudadana en California.	149
	CONCLUSIONES	155
	FUENTES DE INVESTIGACION	172
	Bibliografía	172
	Referencias electrónicas	174
	a) Documentos	174
	b) Sitios	175

PRESENTACIÓN

El escrito de investigación que presento es el resultado del trabajo realizado en el otoño de dos mil seis en la *University of California at Berkeley*. Fue un trabajo que empezó por un estudio lento y detallado de la realidad política en California. Para conseguir eso, fue de gran ayuda la convivencia con la gente conocedora del sistema político americano y local, especialmente mis amigos y compañeros del *International House*, quienes en muchas ocasiones me ayudaron a comprender mejor conceptos que me fueron difíciles de captar debido a mi apego sociológico de la realidad mexicana.

La parte teórica de la investigación esta construida gracias a la orientación que al respecto brindó mi asesor el Dr. Francisco Alberto Ibarra Palafox, quién preocupado por la necesidad de hacer un estudio que incorporara los elementos suficientes para cubrir las pretensiones del mismo, constantemente realizó sugerencias de los textos por leer, en todo momento me impulso para que la estancia de investigación en el extranjero fuera una provechosa realidad y el trabajo se convirtiera en un producto de nuestro esfuerzo conjunto en el corto plazo. La línea de investigación sobre las cuestiones que Rawls plantea en sus investigaciones desde el principio fue una coincidencia con el Dr. Ibarra e inunda el desarrollo de la obra. Mediante la lectura controlada que hice a sugerencia de mi asesor de las obras John Rawls y John Dryzek, entre otros autores, conseguí delimitar el tema de la tesis y seguir un método racional para abordar los problemas de la democracia.

Otra pieza importante para esto fue sin duda la asesoría del Dr. Gordon Silverstein quién en todo momento, como co-tutor de la investigación, se mostró dispuesto y accesible a orientarme sobre el tema que necesitare. De sus cursos de Derecho Constitucional de los Estados Unidos aprendí mucho y

sin duda forman la base de las concepciones políticas que tengo sobre la nación norteamericana.

El trabajo bibliográfico se concentró en las bibliotecas del campus universitario californiano, en donde conseguí abundante información sobre el tema. La disponibilidad de información existente facilitó el desarrollo del trabajo, probablemente con bibliografía escasa o poco disponible, no se hubiera podido desarrollar la investigación, ante la imposibilidad de cubrir la curva de aprendizaje mediante la utilización de fuentes primarias, especialmente en asuntos históricos.

Asimismo la publicidad que tienen los datos de gobierno en los Estados Unidos y en California me facilitó el acceso a bases de datos con información pública importantísima. El capítulo tercero está casi completamente construido con la información extraída de ellas. Reafirmo con esto la importancia de que la información gubernamental sea pública, los datos contenidos en los archivos gubernamentales son relevantes para la sociedad y no existe razón alguna para mantener en secreto cuestiones que no afectan la seguridad o integridad de personas determinadas.

El trabajo trata de establecer un sistema para analizar la iniciativa ciudadana, y a manera de pretensión última, cualquier otra democracia liberal, mediante la construcción de lo que debe ser la democracia que señalé líneas atrás. El reto del trabajo es demostrar si efectivamente en sistemas de participación más directa, podemos hablar de que se cumple con leyes más democráticas. Obviamente los objetivos son ambiciosos y los resultados probablemente no generen consenso, sin embargo creo que la investigación está lo suficientemente concretada, dentro de mis propias limitaciones, para lanzar indicios que permitan emitir una opinión al respecto.

INTRODUCCIÓN

I. Durante la mayor parte de mis estudios profesionales ha sido una preocupación constante el fundamento de las leyes. La posibilidad de ejercer coacción sobre el ser humano, fundado solamente en la palabra de la ley, siempre me ha parecido un criterio demasiado endeble para avalar su existencia y sus consecuencias sociales. Me explico. El hecho de que se deba cumplir la ley por ser la ley, me ha parecido un criterio irracional con rasgos autoritarios, que actúa en favor de un sector o individuo de la población (el que define lo que es la ley) en perjuicio de otro.

Después de terminar mis créditos correspondientes a la Maestría en Derecho, el panorama ya no luce tan confuso.¹ He llegado a la conclusión de que la existencia de normas jurídicas es útil en la sociedad moderna, sólo porque me parece que incluye mecanismos indicados para resolver los conflictos por caminos racionales.

Ahora bien, lo anterior no significa darle un voto de confianza a la ley por ser ley. Considero que la ley sirve para resolver conflictos por caminos racionales cuando es justa. Y cuando hablo de justicia hablo en el sentido de Kelsen respecto de la justicia como un valor relativo.² Siguiendo este criterio,

¹ Tengo que agradecer especialmente al Dr. Francisco Ibarra Palafox de Filosofía Política, al Dr. Imer Flores Mendoza de Teoría de la Argumentación Jurídica y al Dr. Jorge Sánchez Azcona de Ética y Poder por sus excelentes cursos y preparación académica que aclararon y orientaron mucho del contenido de estas preocupaciones.

² KELSEN, Hans, “¿Qué es la justicia?” publicado en *Lecturas de Sociología y Ciencia Política*, Jorge Sanchez Azcona, UNAM, México, 1987, p.127. “Si hay algo que la historia del conocimiento humano puede enseñarnos, es la inutilidad de los intentos de encontrar por medios racionales una norma de conducta justa que tenga validez absoluta, es decir, una norma que excluya la posibilidad de considerar como justa la conducta opuesta. Si hay algo que podemos comprender de la experiencia espiritual del pasado, es que la razón humana sólo puede concebir valores relativos, esto es, que el juicio con el que juzgamos algo como justo no puede pretender jamás excluir la posibilidad de un juicio de valor opuesto. La justicia absoluta es un ideal irracional. Desde el punto de vista del conocimiento racional, existen solo intereses humanos y, por lo tanto, conflicto de intereses. Para la solución de los mismos existen sólo dos

soluciones: satisfacer el uno a costa del otro o establecer un compromiso entre ambos. No es posible demostrar que ésta y no aquélla es la solución justa. Si se supone que la paz social es el valor supremo, el

que por sí mismo no establece una definición de justicia relativa, sino que postula el relativismo axiológico al que esta sujeto cualquier definición de justicia, se encuentra el camino para buscar la justicia de forma que se relacione con el valor social supremo de nuestra época: la democracia.³

Así pues, por principio, se puede establecer que una ley para validar su existencia debe ser justa. Y para ser justa debe ser democrática. Entonces, la pregunta es: ¿Qué tipo de democracia es la que se exige para que la ley pueda ser justa? Porque al tratar de establecer lo que es la democracia, muy probablemente nos enfrentamos a un problema similar al preguntarnos ¿qué es la justicia?

La respuesta a la pregunta probablemente consiste en la parte más debatible de la argumentación teórica de la presentación del tema a tratar. Para mí la democracia es una forma de tomar decisiones que cumple con dos reglas: a) La representación de todos los sujetos que se verán afectados por la decisión y; b) la existencia de una comunicación libre de coacción y/o manipulación.⁴

compromiso aparecerá como la solución justa. Pero también la justicia de la paz es solo una justicia relativa y, en ningún caso, absoluta.

³ Considero que la democracia es el valor social supremo de nuestra época. Ahora bien, la democracia como objeto máspreciado se enfrenta a otros que pareciera ser ocupan mejor lugar en el ranking social. Por ejemplo el dinero, el poder o el sexo puede considerarse que se encuentran mejor valuados. Es posible que así sea, pero sólo desde una concepción extremadamente individualista de la sociedad, en la cual el triunfo de unos cuantos o una clase social, representa el triunfo de la sociedad en su conjunto que termina suficientemente con la insatisfacción generalizada. Mi visión es diferente, considero que la aspiración del conjunto de seres humanos, no de los triunfadores del juego de lucha de intereses en la sociedad, es la democracia.

⁴ Si bien la conclusión de democracia a la que llegó coincide con lo que se ha llamado democracia deliberativa, debo reconocer que el camino que me llevo a ella han sido las ideas de John Rawls plasmadas en sus obras *Teoría de la Justicia* y *Liberalismo político*. John Rawls, *Teoría de la Justicia*,

Esta forma de ver la democracia otorga la posibilidad de observarla sin hacer juicios de valor sobre el contenido de los temas a discusión. A cambio, se hace énfasis en propiciar la más amplia participación y libertad en la discusión de temas y asunción de posturas que puede tener una sociedad para que sea ella misma quien los haga. En general pienso que la primera regla, la de representación, en gran medida es la que permite que se cumpla la segunda, de comunicación libre, por lo que pensaría a la representación como la regla titular.⁵

Podría agregar una tercera característica a la democracia, pero esta no es procedimental, sino un juicio de valor histórico, y es un juicio de valor que aplica exclusivamente a las circunstancias especiales que vive la democracia en los inicios del siglo XXI para resolver un problema específico. La democracia debe tener como finalidad reducir los desequilibrios que se dan en la sociedad, ya sea por razones económicas, físicas u incluso accidentales. Algunos autores consideran que el simple procedimiento con las características que le he señalado a las democracias es suficiente para conseguir reducir las desigualdades, sin embargo creo que no es así. Insisto en que esta no es una característica propia de la democracia, aún cuando sea una de sus motivaciones y finalidades en el panorama actual, incluso la razón de su existencia como valor supremo contemporáneo.

Así pues, con esta breve explicación creo que cuento con los elementos suficientes para brindar mi visión sobre la legitimidad de la ley:

Liberals, Critics, Contestations, Oxford: Oxford University Press, 2000; Jon Elster(comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

⁵ En este punto es importante notar que cuando se habla de representación no se refiere a la existencia de representantes populares, sino a la comparecencia de todos los sectores de la sociedad que pueden hacer representativa una decisión. No confundir con la democracia representativa, esta última es una modalidad de la democracia.

La ley es buena cuando es justa, y es justa cuando es democrática. Así pues, la ley justa es aquella que se origina en un procedimiento tendiente a la reducción de los desequilibrios que se dan en la sociedad, mediante toma de decisiones en las cuales se encuentran representados todos aquellos que serán afectados por ella involucrados en procesos de comunicación libres de manipulación y coacción.

II. Ahora bien, una vez que he resuelto suficientemente mi preocupación por la necesidad de encontrar la legitimidad de la existencia de las leyes mi preocupación se traslada al campo práctico. Antes de iniciar esta investigación busque ejemplos de procedimientos legislativos en los cuales intervinieran de manera importante sujetos que no fueran integrantes de los poderes constitucionales en nuestro país. La razón de esto era una presunción propia, fundada en la regla titular de la democracia deliberativa, de que a mayor participación de sujetos no públicos, existe mayor posibilidad de procedimientos más democráticos.

Las figuras de democracia directa en nuestro país no se encuentran ampliamente extendidas, por lo cual lo más cercano a procesos que incorporaran agentes externos a los poderes establecidos me parecieron ser los procesos de cabildeo y promoción de causas que desde el año de mil novecientos noventa y siete se establecieron formalmente en el país, gracias a la nueva conformación del Congreso. Durante un trabajo previo realizado para obtener el título de Licenciado en Derecho⁶ había abordado el tema y considere que tenía potencial suficiente para continuarse en una investigación de maestría. Sin embargo la decisión final para la realización de este trabajo no quedó en este tema.

⁶ *Estudio socio-jurídico del cabildeo en México* tesis realizada por el autor para obtener la licenciatura en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

Durante el semestre de otoño de dos mil seis, realice una estancia de investigación en el *Institute of Governmental Studies* de la *University of California at Berkeley*. Inmerso en el ambiente previo a las elecciones generales intermedias del siete de noviembre de ese año, no fue difícil empaparse de la realidad política en el estado norteamericano. Contrario a lo que sucede en nuestro país en donde las campañas de promoción del voto se dan en derredor de candidatos y sus partidos, las campañas más intensas que aprecie, incluso dentro de la universidad, fueron respecto del Sí o NO para las propuestas de iniciativa ciudadana que se presentaban a la elección. Asimismo, los periódicos y la televisión se encontraban llenos de anuncios sobre los *pros* y *contras* de las iniciativas ciudadanas.

Dicho fenómeno llamó mi atención y me llevó a consultar bibliografía al respecto e informarme con los investigadores del instituto. Tanto investigadores como las obras consultadas, concordaron con que el fenómeno de la iniciativa ciudadana era muy importante en California y probablemente el punto neurálgico de la toma de decisiones en el estado. Comentaron que, si bien la iniciativa ciudadana se encuentra contemplada en la legislación de casi la mitad de los estados de la Unión Americana, California era por mucho el que más recursos, tiempo e importancia le daba a este proceso.

Por lo anterior es que considere que la iniciativa ciudadana en California era un buen lugar para probar mis ideas respecto a la democracia y la legitimidad de la ley. Consiste en un ejemplo, amplio, extendido y bien documentado de un tipo de democracia en la que se presume la base decisoria, es decir la representación de la sociedad, es el fundamento de su forma de tomar decisiones. Así que en ese momento surgió el tema definitivo de este estudio: La iniciativa ciudadana en California.

La problemática general de la investigación se resume en observar si la iniciativa ciudadana en California, como proceso creador de leyes presuntamente democrático (o desde una visión populista, más democrático que los procesos legislativos parlamentarios) se encontraba dentro de las previsiones que respecto de la democracia he realizado. Es decir, si estudiando un extremo de alta participación frente a otros ejemplos menos participatorios de elaboración de leyes, se podía encontrar efectivamente un proceso de creación de leyes que cumpliera con la necesidad democrática establecida en las primeras páginas de esta introducción. Las respuestas a esta interrogante las encontrará el lector en el capítulo último de esta obra, así como en el apartado de conclusiones.

En el fondo del estudio de la iniciativa ciudadana en California, que por sí sola es un tema muy interesante de alto impacto global y que especialmente en el caso de México y los migrantes mexicanos guarda elevada relevancia, se encuentra mi intención por generar un cierto tipo de modelo de análisis democrático que tenga aplicabilidad más allá de las fronteras de mi espacio conocido. El reto de estudiar la iniciativa en California fue doble: aplicar un modelo propio construido con los conocimientos adquiridos en la maestría y hacerlo sobre un sistema político nuevo del cual por obvias razones tenía un conocimiento bastante menor al del sistema político mexicano.

III. Cierro esta introducción con una breve presentación de la forma en la que está editada la investigación. El contenido se encuentra organizado en cuatro capítulos y un apartado final de conclusiones. La distribución de los capítulos va de menor a mayor complejidad. El capítulo primero consiste en un estudio mayormente histórico y narrativo, el capítulo segundo es un análisis normativo, el capítulo tercero constituye un estudio más bien sociológico de los problemas existentes en la iniciativa ciudadana, mientras que en el capítulo cuarto, el cual contiene la mayor parte de mis apreciaciones propias, tiene como fin la

presentación de juicios y relaciones entre la realidad de la iniciativa californiana y la democracia deliberativa, junto con el modelo que pretendo aplicar para evaluarla.

En el capítulo primero **California y la Iniciativa Ciudadana. Ideas Generales** se presentan los conceptos más generales de la investigación para que el lector tenga desde el inicio las nociones del tema que se está tratando. En primer lugar se dibuja una brevísima imagen de lo que es California al día de hoy, se presentan los datos estadísticos que la definen y algunas circunstancias históricas que dan el marco referencial del sujeto de la investigación. Posteriormente se desarrolla igualmente breve, la historia de la Iniciativa Ciudadana en los Estados Unidos. Se habla de la negativa de su existencia a nivel federal y de los principios constitucionales que se ha pretendido la oponen al sistema republicano del cual muchos autores consideran no acepta otro tipo de democracia más que la representativa. Sin embargo, también se narran una serie de problemas que el mismo sistema de democracia representativa contiene para la representación de la sociedad, ya que la sociedad norteamericana se siente desvinculada de sus gobernantes y sin capacidad de influir en la elaboración de la normatividad. Se hace una presentación de la adopción de la iniciativa por algunos estados de la Unión Americana, principalmente aquellos que no participaron de la convención de Filadelfia, hasta llegar a California. De California se presenta la historia de la adopción constitucional de la iniciativa ciudadana en 1911 y su evolución hasta nuestros días, haciendo una rápida revisión de las etapas de mayor importancia en el tiempo que tiene de vigencia y como punto final, destacando las principales características visibles que guarda la iniciativa ciudadana el día de hoy. En esta historia el fenómeno del *people's lobby* y la *tax revolt*, así como la historia de los últimos años, incluyendo la famosa Proposición 187.

En el capítulo segundo **Regulación del Procedimiento de la Iniciativa Ciudadana en California** se hace un estudio normativo de la iniciativa

mediante el estudio de su procedimiento. La metodología es sencilla. Se analizan los principios constitucionales y los contenidos en las leyes generales para a partir de ellas construir un modelo de lo que es el procedimiento legal que debe seguir la iniciativa ciudadana. Señalo un tanto arbitrariamente, ya que la ley no utiliza estos términos, que en el procedimiento de iniciativa existen las siguientes fases que se deben superar cumpliendo con determinado tipo de requisitos la mayoría de ellos de forma y tiempo: Elaboración de la Iniciativa, Calificación de la Iniciativa, Campaña, Votación e Inicio de Vigencia. A cada una de ellas le he asignado un apartado especial para estudiarla por separado.

En el capítulo tercero **Los problemas en el Procedimiento de Iniciativa Ciudadana** hablo de los problemas específicos que se encuentran en la iniciativa ciudadana, principalmente mediante la comparativa entre la problemática que la literatura le ha señalado a la iniciativa y la actualización de esos problemas con estadísticas obtenidas de bases de datos oficiales de las elecciones desarrolladas durante esta década. El procedimiento es muy criticado y la literatura enuncia infinidad de problemas existentes. No se abordan todos, sino los que considero más relevantes, en ocasiones coincidiendo con algunos de los autores consultados. El capítulo los concentra en tres grandes rubros: La recolección de firmas para la calificación de una iniciativa ciudadana, el dinero y la calidad de la información en las campañas de promoción y la participación ciudadana en la votación.

En el capítulo cuarto **El Análisis Democrático de la Iniciativa Ciudadana en California** hago el estudio de la iniciativa ciudadana en California mediante la propuesta del modelo democrático de creación de leyes de la democracia deliberativa. Revisó porque es necesario hacer el estudio de la iniciativa ciudadana desde un contexto democrático actual, y destacó los elementos de la democracia deliberativa. Asimismo, dentro de esta idea, propongo el análisis de la iniciativa mediante la utilización de gráficas sin valor

estadístico que nos permitan visualizar la distribución de la toma de decisión entre los diferentes actores políticos de la sociedad californiana. Es de supremo valor para este capítulo la idea de representación y los conceptos que se desarrollan de sobre y sub-representación para entender los problemas democráticos de la iniciativa en California. Finalmente presentó una serie de argumentaciones respecto a los resultados obtenidos y la valía de desarrollar un estudio democrático como el que propongo.

IV. Espero que el lector disfrute de la lectura de esta obra tanto como yo he disfrutado hacerla. La democracia necesita nuevas perspectivas y este estudio trata de aportar una de ellas.

CAPÍTULO PRIMERO
CALIFORNIA Y LA INICIATIVA CIUDADANA.
IDEAS GENERALES

La intención de este capítulo es hacer la presentación de los temas que se trataran en la investigación. El capítulo comienza con un breve estudio de lo que es el estado de California, recopilando datos históricos, geográficos, económicos y demográficos para que se comprenda las dimensiones de nuestro sujeto. Además de esto, se presenta una breve semblanza de las formas más importantes de su sistema político.

Posteriormente se aborda el tema de la iniciativa ciudadana con la finalidad de construir un concepto de la misma que pueda servir para entenderla en sus elementos.

A continuación se revisa la realidad de la iniciativa ciudadana en los Estados Unidos de América, las discusiones que originaron su negativa en el nivel federal, así como los argumentos históricos para que sea contemplada a nivel estatal en casi la mitad de los estados de la federación.

Finalmente se hace una breve revisión de los eventos que provocaron la instauración de la iniciativa en California y se cierra el capítulo con un breve estudio del desarrollo que ha seguido la iniciativa ciudadana desde que es incorporada en la Constitución de California en 1911 a la fecha.

1.1 El estado de California

El estudio comienza con la aportación de datos geográficos, estadísticos, históricos y culturales que le dan al lector la idea del sujeto de nuestra investigación: el estado de California.

1.1.1 Geografía y demografía¹

El estado de California forma parte de los Estados Unidos de América desde el año de 1850. Cuenta con una extensión territorial de 410,000 km². Limita al norte con el estado de Oregon, al oeste con el Océano Pacífico, al este con los estados de Nevada y Arizona y al sur tiene frontera con Baja California, perteneciente a los Estados Unidos Mexicanos. Su población según una estimación correspondiente al año 2005 es de 36,142,147 personas, lo que lo convierte en el estado más poblado de la Unión Americana. El 43.7% de la población total es de raza blanca, el 32.4% de raza hispana y el 10.8% asiática, los tres grupos raciales de mayor densidad en el estado. El 26.2% de las personas que residen en California han nacido fuera de los Estados Unidos. El ingreso promedio por familia asciende a 51,647 dólares anuales, que lo ubican en el lugar número doce de entre los cincuenta estados de la Federación². El promedio de ingreso en el país es de 46,326 dólares anuales. Asimismo se considera que el 39.5% de la población habla un lenguaje diferente al inglés en su domicilio. El 76.8% de su población mayor de 25 años ha concluido estudios de preparatoria por lo menos y el 26.6% posee un grado universitario. El primer dato es menor en cuatro puntos a la media nacional mientras que el segundo la excede en un punto porcentual. El 56.9% de la

¹ Página electrónica del *US Census Bureau* en: <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/06000.html> consultada el día 21 de noviembre de 2006.

² Página electrónica del *US Census Bureau*. *Tabla: Three-Year-Average Median Household Income by State: 2003-2005* en: <http://www.census.gov/hhes/www/income/income05/statemhi3.html> consultada el día 15 de noviembre de 2006.

población habita una casa propia, porcentaje inferior en seis puntos a la media nacional, mientras que el costo promedio de una vivienda en el estado es de \$211,500 dólares, casi \$100,000 dólares mas alto que la media nacional. La densidad de población es de 217.2 personas por milla cuadrada, el triple del promedio nacional.

La capital del Estado es la ciudad de Sacramento, sede de los poderes locales. Las ciudades mas importantes por su actividad comercial, industrial, financiera y cultural son: Los Angeles y su zona conurbada (Pasadena, Santa Monica, Anaheim); San Francisco y la llamada Bay Area (Oakland, San Jose, Berkeley) y la ciudad fronteriza de San Diego, que junto con Tijuana, su contraparte del lado mexicano, comparte el punto de flujo migratorio y comercial mas intenso a nivel mundial.

1.1.2 Historia

La historia de California se remonta a varios siglos de distancia. Al llegar los primeros exploradores europeos durante el siglo XVI, la población era de alrededor de trescientos mil indígenas americanos. En el año de 1540 las expediciones españolas que se dirigieron hacia esta zona buscaban minas de oro que no encontraron. Durante los siglos siguientes, se dieron los primeros asentamientos coloniales en la zona y fue hasta el periodo que corre de 1769 a 1810 que los misioneros españoles se asentaron definitivamente en el lugar, estableciendo veintiún misiones católicas a lo largo del estado, con la finalidad de convertir a los indígenas a la religión cristiana.

Con la independencia de México en 1821, California quedo integrada en el territorio mexicano. El paso a manos norteamericanas se da a través del Tratado de Guadalupe Hidalgo del año de 1848, el cual pone fin a la guerra de invasión norteamericana de 1846-1848, mediante la cesión de California, junto

con la de Arizona, Nevada, Utah y parte de Colorado, Nuevo Mexico y Wyoming a los Estados Unidos de América.

En el año de 1849 se elabora la primera constitución californiana, la cual es publicada en idioma ingles y español. A partir del año 1850 California se integró a la Unión Americana como el estado número treinta y uno, con la categoría de “no esclavista”. El año anterior a este, comenzó por todo el norte del territorio la llamada “fiebre del oro” que atrajo a gente de todo el mundo, situación que provoco una explosión demográfica en la entidad, que pasó de 14,000 a 90,000 personas en solo un año. En los años subsecuentes se comenzó la construcción de un proyecto gigantesco: un tren que corriera desde la costa oeste de los Estados Unidos (Sacramento) hasta Omaha, Nebraska, en el centro del país, obra a cargo de la *Union Pacific Railroad* y la *Central Pacific Railroad*, quienes debido a su poderío económico, mantuvieron hasta el siglo pasado un poder abrumador en las cuestiones políticas en el estado.

En el año de 1879 se da una convención constituyente que culmina con la elaboración de un nuevo texto constitucional vigente hasta nuestros días. Durante el periodo de la Revolución Mexicana y los años posteriores, se incremento la cantidad de mexicanos que migraron hacia California. Además durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, la mano de obra que requirió la industrialización norteamericana hizo aun más atractivo para los mexicanos contratarse en California. La población de California, resultado de las mencionadas migraciones y el impulso económico de la nación en general, creció de 2.3 millones a 15.8 millones de personas en el periodo de 1910 a 1960.

Después de la segunda guerra mundial, y gracias a que el estado se convirtió durante esta en una potencia de la industria militar, el desarrollo es exponencial y se convierte en un gran atractivo para la migración interna,

provocando que muchas familias de la costa este y del centro de los Estados Unidos, encuentren su nuevo lugar de morada en el llamado *Golden State*.

Desde los años treinta se desarrollo una revolución cultural en California que tuvo a su máximo representante en el surgimiento de la industria fílmica en Hollywood, Los Angeles. Durante los años sesenta, la ciudad de San Francisco y su vecina Berkeley, son sede de los movimientos de *free speech*, *hippie* y del llamado *summer of love*, con los cuales se buscan mayores libertades para los ciudadanos y mayor conciencia global en los gobernantes. Durante los años ochenta hasta la fecha, el conflicto migratorio se ha agravado en todo el estado. Asimismo, en el mismo periodo, California y en específico, el *Bay Area* (San Francisco, San José, Palo Alto, Berkeley, Oakland, Albany), con Silicon Valley a la cabeza, han sido sede de un nuevo esplendor económico a nivel mundial, gracias al desarrollo informático que ha traído prosperidad a la región.

1.1.3 Régimen jurídico político

La Constitución de California³ señala en el artículo segundo que todo el poder es inherente al pueblo. El pueblo en todo momento tiene la posibilidad de alterarlo o reformarlo cuando el bien publico así lo requiera. Además establece que todo Gobierno es instituido para su protección, seguridad y beneficio. Para cumplir esto California cuenta con una división tripartita de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

³ *California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006.

“ARTICLE 2 VOTING, INITIATIVE AND REFERENDUM, AND RECALL

SECTION 1. All political power is inherent in the people. Government is instituted for their protection, security, and benefit, and they have the right to alter or reform it when the public good may require.”

(Traducción libre del autor: “Artículo 2 Votación, iniciativa y referéndum, y revocación. Sección 1. Todo el poder político es inherente al pueblo. El gobierno esta instituido para su protección, seguridad y aprovechamiento y tiene el derecho de alterarlo o reformarlo cuando el bien común así lo requiera)

El artículo cuarto de la Constitución de California señala que el poder legislativo se ejercerá por la Legislatura Californiana, la cual esta integrada por un Senado (*Senate*) y una Asamblea (*Assembly*), quienes cuentan con todas las atribuciones legislativas con excepción de aquellas derivadas del ejercicio ciudadano de la iniciativa y el referéndum.⁴

El Senado del Estado se integra por cuarenta senadores (*senator*) electos. Cada senador dura en el encargo cuatro años y puede servir hasta por dos periodos a lo largo de su vida. Para la integración del Senado se celebran elecciones cada dos años, en las cuales se eligen veinte representantes, la mitad del cuerpo legislativo. La otra mitad se elige en la elección que toma parte dos años después y así sucesivamente.

La Asamblea cuenta con ochenta miembros electos, por un periodo de dos años. Un asambleísta (*assemblyman* ó *assemblywoman*) puede ejercer el cargo hasta por tres periodos a lo largo de su vida. La Asamblea es votada en su totalidad durante las elecciones de cada dos años.

El Supremo Poder Ejecutivo, tal como lo marca el artículo quinto, sección primera, de la citada Constitución, es ejercido por una sola persona (*Governor*) durante un periodo de cuatro años, con la posibilidad de reelección por un periodo igual de tiempo.

⁴*California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006.

CALIFORNIA CONSTITUTION

ARTICLE 4 LEGISLATIVE

SEC. 1. The legislative power of this State is vested in the California Legislature which consists of the Senate and Assembly, but the people reserve to themselves the powers of initiative and referendum. (Traducción libre del autor: **Artículo 4** **Votación, Iniciativa y Referéndum, y Revocación. Sección I. El poder legislativo del Estado esta investido en la Legislatura de California que consiste en un Senado y Asamblea, pero el pueblo se reserva para sí los poderes de iniciativa y referéndum**)

A su vez, existe la figura del Vicegobernador (*Lieutenant Governor*), quien cubre al gobernador en su ausencia y que además ejerce como presidente del Senado, contando en las decisiones con voto de calidad.⁵ Es elegido por el mismo periodo que el gobernador. Existen otro tipo de funcionarios dependientes del poder Ejecutivo, tal como el Abogado General (*General Attorney*), el Contralor (*Controller*), el Secretario de Estado (*Secretary of State*) y el Tesorero (*Treasurer*), que cumplen en su cargo cuatro años y pueden repetir hasta por un periodo igual de tiempo. Todos ellos son elegidos a través de las votaciones generales.

La Suprema Corte de Justicia del Estado se integra por un ministro presidente (*justice chief*) y seis ministros asociados (*associate justices*). En un rango menor existen las Cortes de Apelación (*Court of Appeal*) que se integran por tres jueces y se encuentran diversas representaciones de estas a lo largo del estado, divididas por zonas geográficas. Asimismo en cada Condado (*County*)⁶ se encuentra una Suprema Corte del Condado, integrada por uno o más jueces, la cual además, debe contar con una división de apelación.

Puede votar todo ciudadano estadounidense residente en la entidad que cuente con dieciocho años o más y se registre para hacerlo. Las elecciones se celebran cada dos años de forma nominal y coinciden con la fecha de las elecciones federales generales que toman parte el primer jueves después del primer martes de noviembre de cada dos años. El sistema electoral estadounidense busca reunir en una sola jornada electoral todas las votaciones a celebrarse en el país, así que con algunas excepciones, la elección de funcionarios estatales y federales y las de iniciativa y referéndum se hace en una sola jornada electoral cada dos años. Existen dos partidos

⁵ Esto quiere decir que su voto decide el sentido de una elección en caso de empate en el Senado.

⁶ La unidad mínima de división política geográfica en los Estados Unidos de América con ciertas similitudes con el municipio mexicano en su concepción.

políticos dominantes en California, los mismos que llenan el espectro nacional: El Partido Demócrata y el Partido Republicano. La ley californiana provee además la posibilidad de que otros grupos de ciudadanos organizados participen en la contienda electoral, ya sea a través de la creación de partidos políticos nuevos o del reconocimiento de candidaturas independientes. El financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales es privado, mediante comités de campaña que buscan conseguir fondos para sus actividades políticas.

En las últimas elecciones generales del siete de noviembre del año 2006, además de los partidos Demócrata y Republicano se presentaron a la elección de gobernador, candidatos de los partidos Independiente Americano, Paz y Libertad, Verde y Libertario, todos ellos consiguiendo votaciones rondando al uno por ciento de la votación válida final, con excepción del Verde, quien consiguió algo más del dos por ciento.⁷

1.2 Idea de iniciativa ciudadana.

Para continuar con la presentación del estudio se aborda ahora la delimitación conceptual de la iniciativa ciudadana.

1.2.1 La iniciativa ciudadana como derivado de la democracia directa de Rousseau

La iniciativa ciudadana no es usual en las democracias puramente representativas o con una tendencia excesiva hacia la toma de decisiones mediante representantes populares. La idea de iniciativa ciudadana surge de la

⁷ Los resultados finales de la votación para gobernador fueron: Phil Angelides (Dem) 38.9%, Arnold Schwarzenegger (Rep) 56.0%, Edward C. Noonan (AI) 0.7%, Peter Camejo (Grn) 2.4%, Art Oliver (Lib) 1.3%, Janice Jordan (PF) 0.7%. Información de la página electrónica oficial de la Secretaría de Estado del Estado de California www.ss.ca.gov consultada el día 30 de enero de 2006.

democracia directa, la cual tiene como referente próximo a la asamblea griega y posteriormente las ideas de Jean Jacques Rousseau. En la actualidad, figuras como la iniciativa ciudadana tienen existencia en sistemas representativos con la intención de ser válvulas de escape a diferentes problemas, principalmente de legitimidad de las decisiones.

En las grandes discusiones constitucionales del siglo XVIII (Francia y los Estados Unidos) la idea de democracia representativa venció a la de ejercicio directo de la toma de decisiones públicas por parte de los ciudadanos. Pese a lo anterior, dentro de la teoría democrática ha habido voces que se han expresado por la falta de legitimidad en la democracia representativa. A los representantes se les ha llamado intermediarios, y se ha solicitado regresar al pueblo los poderes originarios para ser ejercidos por el mismo.

Para quienes apoyan esta corriente, el gran teórico es Rousseau, quien considera que la soberanía es un todo integrado en una unidad y por lo tanto, la existencia de poderes delegados, se encuentra excluida de la idea de soberanía. Rousseau no considera posible la representación legítima. Cita como ejemplo la forma en la que se gobernó la Roma antigua⁸, en donde por medio de asambleas frecuentes de ciudadanos se tomaban las decisiones y frente a estas cesaba cualquier otro tipo de poder. La razón del cese es muy sencilla: ahí donde se encuentra el representado no hay ya un representante.

La forma de gobierno que propone Rousseau plantea la existencia de dos poderes: un legislativo y un ejecutivo. En el legislativo, ejercido por la asamblea popular, se realiza la tarea de la decisión pública y es en donde recae la soberanía. Existe otro poder denominado ejecutivo, el cual solamente

⁸ Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*, México, Ediciones Leyenda, 2006, p. 85-92

es su dependiente, quien ejecuta la voluntad de las decisiones tomadas por el primero.⁹

La idea de Rousseau de la legitimidad es relevante. Considera que si el pueblo está sujeto a leyes, entonces él mismo debe ser el autor de las mismas, ya que de otra manera está entregando su libertad a otros. Si no es así, toda ley que el pueblo no haya ratificado directamente, no será válida debido a que la distancia entre los ciudadanos y sus delegados hace que se pierda la legitimidad. Por lo tanto, para él, la comunidad política debe ser idealmente pequeña para permitirse encarar las decisiones.¹⁰ Ahora bien, Rousseau acepta que ante comunidades extensas es imposible la realización de este tipo de deliberación. Una nación amplia necesitara límites e instituciones con liderazgo central. Sin embargo, los líderes de estas deben actuar conforme a la voluntad general que nunca deja de ser la voz de la razón.¹¹

1.2.2 Definición y clasificación de la iniciativa ciudadana.

La iniciativa ciudadana se inscribe en la idea de democracia directa de Rousseau en los términos propuestos anteriormente. Es una figura que inscrita en el ejercicio directo del poder por la ciudadanía, permite a los votantes proponer una nueva ley o una enmienda constitucional a través de una petición acompañada de determinado número de firmas, para que mediante una elección general pueda ser incorporada al orden normativo de un determinado sistema jurídico político.¹²

⁹ *Ibidem*, p. 45

¹⁰ *Ibidem*, p. 92

¹¹ *Ibidem*, p. 79

¹² Thomas E. Cronin, *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, p. 48.

Con la iniciativa ciudadana se busca conseguir que ciertas medidas que no han sido contempladas en la agenda legislativa del gobierno, sean sometidas a la aprobación directa del electorado, lo cual una vez que se ha conseguido, genera que la iniciativa tenga fuerza de ley. Se le considera inserta en la idea de la democracia directa, en oposición a la democracia representativa.¹³

La iniciativa ciudadana involucra el ejercicio de dos derechos políticos: **la proposición de leyes** (elaboración de la agenda pública) y **la votación directa** de las mismas. Es muy importante anotar estas dos especificidades porque el buen juicio de esta figura requiere la posibilidad de ejercicio de ambos derechos. La iniciativa ciudadana se puede clasificar de la siguiente manera:

a) *Iniciativa Ciudadana Constitucional*: Aquellas mediante las cuales se proponen enmiendas a una Constitución. El número de firmas requeridas para colocar una medida constitucional en la elección es normalmente más elevado que el número requerido para otro tipo de medidas.

b) *Iniciativa Ciudadana Estatutaria*: Aquellas a través de las cuales los ciudadanos pueden proponer nuevos estatutos o leyes en la elección.

c) *Iniciativa Ciudadana Directa*: Se considera que una iniciativa es directa cuando la misma es circulada o colocada en la elección y automáticamente se convierte en ley una vez que ha sido aprobada por los electores.

d) *Iniciativa Ciudadana Indirecta*: La iniciativa indirecta permite la participación de la legislatura en la elaboración del texto de la propuesta. Esta intervención

¹³ Jean François Prud'homme, *Consulta Popular y Democracia Directa*, 2a ed. México, IJ-UNAM, 2001, p. 27.

varia dependiendo de cada sistema político. En algunos sistemas, una vez que la iniciativa ha calificado a la elección, la legislación esta facultada para formular su propia propuesta, la cual acompañará a la iniciativa ciudadana en la misma elección para que los electores decidan cual es la mejor. Otro de los casos surge cuando, una vez aprobada la iniciativa, la legislatura es facultada para revisar el contenido del texto y hacer las modificaciones que considere necesarias.

1.2.3 Otras figuras similares a la iniciativa ciudadana

Se ha considerado que existen en las democracias modernas varias figuras integradas a los sistemas políticos que se asimilan a la iniciativa ciudadana, todas ellas inscritas dentro de la idea de la decisión directa por parte de los ciudadanos respecto de un asunto público. Su enunciación sirve para un doble propósito; por un lado, señalar que la iniciativa no es la única figura existente en la cual los ciudadanos tienen una participación activa en las decisiones; por otro, es distinguir a la iniciativa ciudadana de estas mismas figuras con las cuales es frecuentemente confundida, con la finalidad de precisar su alcance. En un primer momento podemos decir que gracias a la dualidad de derechos que incluye, la iniciativa ciudadana es una figura en donde la participación civil es mayor que en cualquiera de las demás.

1.2.3.1 *Referéndum*

En muchas ocasiones a cualquier votación sobre alguna decisión pública hecha por los electores se le ha llamado referéndum. Algunos autores consideran que éste es el término genérico mediante el cual se puede denominar a todas las figuras de la democracia directa. Sin embargo, el término tiene una acepción particular. El referéndum es el proceso jurídico político mediante el cual una norma jurídica aprobada por la rama de gobierno

encargada de emitirla, es puesta a consideración de los electores de un sistema político para su ratificación. En el referéndum la participación de la ciudadanía se limita a la votación sobre la adopción de la nueva legislación. Con la finalidad de clarificar su contenido, se presentan los diferentes tipos de referéndum existentes:

a) *Referéndum popular*: Su particularidad radica en que es el mismo electorado, a través de una petición acompañada de un determinado número de firmas adherentes solicita que una norma jurídica aprobada o propuesta por la rama legislativa sea puesta a consideración de los electores para votar sobre su ratificación.

b) *Referéndum legislativo*: Se identifica porque es a través de ella que la legislatura o un órgano administrativo, ponen a consideración de los electores una norma jurídica para votar sobre su ratificación.

c) *Referéndum constitucional*: A través de este tipo de referéndum se obliga a los gobiernos de un sistema político a presentar a ratificación del electorado cualquier modificación a la Constitución.

1.2.3.2 *Plebiscito*

Se le utiliza en muchas ocasiones como sinónimo de referéndum, sin embargo en algunos sistemas tiene un significado despectivo, queriendo designar con este término a una consulta pública que no reúne las condiciones jurídicas para aspirar a ser válida en el sistema democrático. A través del plebiscito se

adoptan resoluciones legales o administrativas que no implican un pronunciamiento ideológico político.¹⁴

1.2.3.3 *Revocación*

Es la figura a través de la cual se permite, mediante votación del electorado, la remoción del cargo de algún funcionario público por medio de una petición realizada por un determinado número de personas adherentes a la propuesta. Existe una figura similar, el llamado *impeachment* o juicio político, que a diferencia de la revocación, se realiza a través de la legislatura.

La revocación no es una figura legislativa. Con ella no se propone la creación de una norma jurídica o votar sobre la permanencia o no de una en el sistema legal. Con la revocación se hace un análisis valorativo de la persona en ejercicio de un cargo público y se decide sobre su permanencia en el cargo o la interrupción anticipada de su mandato.

1.3 Historia de la iniciativa ciudadana en los Estados Unidos de América

La iniciativa ciudadana es implementada por la Confederación Helvética (Suiza) desde muy pronto en el siglo XVII. Después de ser debatida en Europa y posteriormente en la América liberada, algunos países la adoptan en sus sistemas políticos nacionales y otros en sus sistemas políticos locales principalmente en el siglo XX¹⁵. En el caso de los Estados Unidos de América se adopta a nivel local. Estudiamos al país norteamericano por ser el marco referencial histórico de la iniciativa ciudadana en California.

¹⁴ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa/Instituto de investigaciones Legislativas, México, 1998, p. 820.

¹⁵ Para mayor información respecto de la iniciativa ciudadana en el mundo se recomienda consultar el sitio web <http://www.idea.int/elections/dd/> del International Institute for Democracy and Electoral Assistance

1.3.1 La discusión de la iniciativa en el nivel federal

La discusión para incluir la iniciativa ciudadana y otras figuras de la democracia directa en el sistema político de los Estados Unidos es tan larga como la existencia del país. Los párrafos siguientes tratan de explicar su desarrollo. Esta discusión servirá para conocer las razones de la negativa de la existencia de la iniciativa a nivel federal, así como los problemas que se generan en el sistema representativo.

Desde la convención de Filadelfia se discutió intensamente la democracia directa como alternativa a la democracia representativa. Algunos de los convencionistas se manifestaban abiertamente en favor de la existencia de medios de participación de los ciudadanos en las tomas de decisiones públicas, como es el caso de Thomas Jefferson, quien defendía la capacidad natural de la población adulta para autogobernarse y ver por el bien común.¹⁶ Otros advertían el peligro de que darle demasiado poder de decisión al ciudadano, resultaría en un sistema en el cual la toma de decisiones sería hecha por masas que no tuvieran las capacidades racionales para discernir entre la virtud o falacidad de una propuesta. Dentro de este grupo se ha ubicado a James Madison, uno de los autores de los textos clásicos de *El Federalista*.¹⁷

Madison consideraba que el gran reto de los convencionistas era construir una constitución que pudiera ser ratificada por los estados y que ganara la aceptación general. Se considera que su estrategia para conseguirlo

¹⁶ Cronin, *Op. Cit*, pp. 18-19. El argumento de Jefferson no alcanza la universalidad. Cuando hablaba de la población adulta en realidad refería a la existencia de una aristocracia natural integrada por gente escogida por Dios, entre ellos los pequeños granjeros. Era bastante más escéptico respecto de las densas poblaciones urbanas.

¹⁷ *Ibidem*, 17.

fue pensar una democracia representativa en la cual tuvieran cabida tanto los argumentos liberales como los conservadores. Su idea de representatividad se piensa que surge de la necesidad de contar con tomadores de decisiones inteligentes e incluyentes como una opción que supera la virtud de dejar el poder en las manos de la generalidad popular.

Uno de los argumentos en los que se han apoyado diversas personas para señalar la preferencia de Madison por un sistema representativo es la cita respecto de que la peor de todas las facciones posibles que puede enfrentar un gobierno es la encabezada por la mayoría en perjuicio de la minoría.¹⁸ Algunos autores debaten lo erróneo de pensar que Madison era un opositor a la democracia directa. Por el contrario piensan que en realidad su idea era asegurar que los mecanismos de poder representativo tuvieran la mayor cantidad de controles posibles, frente a la imposibilidad material de ejercer la democracia directa en una comunidad tan larga como los nacientes Estados Unidos de América.¹⁹

Finalmente, fuera de esta discusión, se puede asegurar con evidencia en el texto constitucional, que la balanza se inclinó hacia la opción de la democracia representativa en el modelo nacional. La Constitución aprobada en 1787, que sigue vigente hasta hoy, creó un sistema representativo que incluye la imposibilidad manifiesta del ejercicio de la democracia directa. Dicha

¹⁸ Lance Dehaven Smith, *Op. Cit*, p. 30 “*The most dangerous faction is not the small group. A faction consisting of less than a majority cannot execute its will as long as the principle of majority rule, which is the republican principle, prevails. The most dangerous faction is the majority that is less than the whole because this faction has the ability to tyrannize the minority through the principle of majority rule.*” (Traducción libre del autor: “La facción mas peligrosa no es un grupo pequeño. Una facción consistente en menos de una mayoría no puede ejecutar su voluntad mientras el principio de regla de mayorías, que es el principio republicano, prevalezca. La facción más peligrosa es la mayoría que es menor a la totalidad porque esta facción tiene la habilidad de tiranizar a la minoría a través del principio de regla de mayorías.”)

¹⁹ Para seguir una discusión al respecto Robert G. Natelson, *A Republic, Not a Democracy? Initiative, Referendum, and the Constitution's Guarantee Clause*, en *Texas Law Review*, vol. 80, num. 4, March, 2002, p. 806-857.

limitante se encuentra en el Artículo Primero de la Constitución de los Estados Unidos (*Constitution of the United States*), el cual señala que el único facultado para elaborar leyes es el Congreso (*Congress*).²⁰

El modelo de los “padres fundadores”, resultado de esa convención puede resumirse en las siguientes características: a) un sistema representativo en lugar de un sistema de democracia directa ayuda a que la razón prevalezca sobre las pasiones. b) elecciones indirectas como opción frente a elecciones generales; c) los mandatos prolongados son mejores debido a que los representantes se convierten en guardianes de los intereses de la comunidad y dan al pueblo tiempo y oportunidad para una reflexión más tranquila y seria; d) distritos grandes ayudan a una reflexión más serena; e) rechazo a medios de control ciudadano como mandatos perentorios y derecho de revocación debido a que esto debilita la voluntad propia de los representantes.²¹

La opción de la democracia directa en el sistema político federal norteamericano, negada en el momento de su creación, lo ha seguido siendo hasta el día de hoy. En algunas ocasiones se ha vuelto a discutir la posibilidad de su adopción a nivel federal, sin embargo, es altamente improbable que algún día pueda realizarse una modificación constitucional tendiente a su inclusión. Se han hecho varios intentos por hacerlo, que han fracasado estrepitosamente, entre otras cosas, gracias a la rigidez del sistema de reforma a la Constitución norteamericana²² Cada intento de reforma fallido confirma la vigencia del pensamiento de Madison en el nivel federal.

²⁰ *Constitution of the United States of America* en http://www.archives.gov/national-archives-experience/charters/constitution_transcript.html consultada el día 14 de diciembre de 2006:

“Article I

Section I All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.” (Traducción libre del autor: “Artículo 1 Sección I Todos los poderes legislativos aquí constituidos deberán ser investidos en el Congreso de los Estados Unidos, que deberá consistir en un Senado y una Casa de Representantes”)

²¹ Roberto Gargarella, *Op. Cit.*, pp. 323-345.

²² *California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

1.3.2 Problemas de representatividad en el modelo constitucional norteamericano

El modelo constitucional norteamericano ha provocado problemas a la legitimidad democrática. Es un país que tiene enormes dimensiones territoriales, poblacionales y económicas, lo que dificulta que la democracia representativa consiga que la población se pueda sentir identificada con sus representantes populares en el nivel federal. Se tienen que destacar dos características:

a) *Elección de representantes.*- El problema de las dimensiones de la nación norteamericana se ve agravado por el diseño constitucional para la elección de los representantes. El ciudadano estadounidense solo puede elegir directamente, de las tres ramas tradicionales de gobierno, a sus representantes en el poder legislativo. El poder legislativo está integrado por el Senado (*Senate*) y la Cámara de Representantes (*House of Representatives*). Al Senado acuden dos miembros de cada uno de los Estados de la Federación para hacer un total de cien senadores. Mientras tanto, la Cámara de

“Article. V.

The Congress, whenever two thirds of both Houses shall deem it necessary, shall propose Amendments to this Constitution, or, on the Application of the Legislatures of two thirds of the several States, shall call a Convention for proposing Amendments, which, in either Case, shall be valid to all Intents and Purposes, as Part of this Constitution, when ratified by the Legislatures of three fourths of the several States, or by Conventions in three fourths thereof, as the one or the other Mode of Ratification may be proposed by the Congress; Provided that no Amendment which may be made prior to the Year One thousand eight hundred and eight shall in any Manner affect the first and fourth Clauses in the Ninth Section of the first Article; and that no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate.”
(Traducción libre del autor: “El Congreso, cuando quiera que dos terceras partes de las dos Casas lo juzgaren necesario, deberá proponer Enmiendas a esta Constitución, o, a petición de las Legislaturas de dos tercios de los Estados, deberá llamar a Convención para proponer Enmiendas, por lo que, en cada caso, deberá ser válido para todas las Intenciones y Propósitos, como Parte de esta Constitución, cuando sean ratificados por las Legislaturas de tres cuartos de los Estados, o por Convención por tres cuartas partes, cualquier Modo de Ratificación debe ser propuesto por el Congreso; Asegurado que ninguna Enmienda que pueda ser hecha antes del Año Mil ochocientos ocho deba de ninguna manera afectar la primera y la cuarta Cláusula en la Sección Novena del artículo primero; y que ningún Estado, sin su consentimiento, deberá ser privado de su igual Sufragio en el Senado”)

Representantes se encuentra integrada por cuatrocientos treinta y cinco representantes. Cada representante es elegido en función a un criterio territorial y poblacional y votado directamente por el ciudadano.²³

Por lo que hace a los otros dos poderes, el ciudadano sólo indirectamente puede intervenir en el nombramiento de los funcionarios públicos a cargo del mandato. Con respecto al Presidente de los Estados Unidos de América (*President of the United States*), titular del poder Ejecutivo, son los Colegios Electorales (*Electoral Colleges*), instituciones estatales que realizan los conteos de las votaciones en cada uno de sus estados, quienes tienen la decisión. A cada Colegio Electoral se le han asignado una cantidad de votos de acuerdo con tres criterios: territoriales, poblacionales e históricos. Los votos de cada Colegio Electoral se le asignan a aquél candidato presidencial que haya sido votado mayoritariamente en el Estado. El Presidente de los Estados Unidos resulta ser aquel que reúne mayor cantidad de votos estatales, sin importar si obtuvo la mayoría de votos de cada ciudadano a nivel nacional.

Por su parte en la Suprema Corte (*Supreme Court of the United States*)²⁴, la cual se integra con ocho ministros (*Associate Justices*) y un

²³ Si bien desde la suscripción de la Constitución Norteamericana se ha podido elegir directamente a los miembros de la Casa de los Representantes, no es sino hasta el año de 1960 que mediante una reforma se otorgó el derecho a votar directamente a los Senadores que representan a cada estado. Anteriormente era la legislatura local la que los designaba.

²⁴ *California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

“Article II ...

Section 2.

The President ...

He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.” (Traducción libre del autor: (Artículo II...Sección 2. El Presidente...deberá tener el poder, a través y con el Consejo y Consentimiento del Senado, de elaborar Tratados, cuando dos terceras partes de los Senadores presentes concurren; y deberá nominar, a través y con el Consejo

ministro presidente (*Chief Justice*), todos los funcionarios son propuestos por el Presidente de los Estados Unidos y electos por el Senado.

b) Judicial review.- El *judicial review*²⁵ es la facultad que tienen las cortes superiores (federales y locales) de los Estados Unidos para revisar las normas jurídicas. Se considera que esta facultad se encuentra en el artículo III de la Constitución, aún cuando no está especificado ahí, en el cual establece la naturaleza tripartita del gobierno estadounidense y las facultades del poder judicial. Otro artículo del que se interpreta esta facultad es el artículo VI que declara a la Constitución es la norma suprema del país, por lo que ninguna ley federal o estatal puede establecer disposiciones contrarias a esta.

El *judicial review* genera el siguiente problema. Aún cuando una decisión se haya tomado en los órganos legislativos, únicos en los cuales los representantes han sido electos directamente por los ciudadanos, la última palabra, recae en el poder judicial. Esto significa que la última palabra en la cuestión de elaboración de normas en el sistema norteamericano, la tiene un órgano integrado por una serie de funcionarios que no ha sido electo por la ciudadanía.

Los contenidos de los párrafos anteriores dibujan el panorama que el ciudadano estadounidense enfrenta en relación con la política: Ante la existencia de órganos de gobierno con una representación indirecta, su probabilidad de intervenir en la toma de decisiones es muy limitada; por lo

y Consentimiento del Senado, deberá proponer embajadores, otros Ministro públicos y cónsules, Jueces de la Suprema Corte y todos los demás Funcionarios de los Estados Unidos, de cuyas Propuestas no se encuentran contempladas aquí, y deberán ser establecidas por Ley: pero el Congreso puede por Ley; pero el Congreso puede por Ley; pero el Congreso puede por Ley hacer la propuesta de Funcionarios inferiores, cuando así lo consideren apropiado, en el Presidente, las Cortes de Derecho o en los Jefes de Departamento.)

²⁵ La doctrina del *judicial review* se deriva de la forma de decidir el caso *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803) respecto de la interpretación constitucional.

tanto, se encuentra en una búsqueda constante de alternativas a través de los cuales pueda tener mayor intervención en las decisiones públicas que hasta ahora, se le encuentran negadas por la estructura constitucional federal. El ciudadano estadounidense, considera que el alejamiento que existe entre el tomador de una decisión y el ciudadano, da cabida a la corrupción, tema crítico en la agenda política norteamericana. Algunas acciones emprendidas en este sentido, han sido la adopción de leyes y códigos de conducta en el ejercicio de la función pública. Se ha intentado también llevar a la práctica sistemas a través de los cuales se consiga que el representante tenga un compromiso verdadero con su electorado.²⁶

El problema de legitimidad que genera el modelo constitucional norteamericano sigue causando estragos en los Estados Unidos, sin embargo debemos entender que la complejidad del sistema político estadounidense ofrece cauces para desahogar, aunque no completamente, los problemas de representatividad hacia otros niveles de gobierno.

1.3.3 La iniciativa a nivel estatal

Cerrada la opción de la iniciativa ciudadana a nivel federal, pero con la certeza de los problemas que genera el modelo constitucional, los actores políticos han buscado alternativas de participación directa a través de los sistemas políticos estatales.

²⁶ En algún momento de la historia norteamericana, existió la llamada *Doctrine of Instructed Representatives* que consistía en la necesidad del representante de votar en el sentido en el que le señalaran sus electores. Tuvo vigencia en algunos de los estados de la Confederación como Massachusetts, North Carolina, Pennsylvania y Vermont que incluían esta obligación en sus constituciones. El derecho a instruir a los representantes fue propuesto en las enmiendas que con el tiempo llegaron a ser el *bill of rights*. Contra este argumentaron fuertemente Hamilton y Madison quienes consideraban como imprescindible que los representantes pudieran tener independencia en su juicio para poder decidir en asuntos críticos, dejando de lado localismos e intereses personales. La propuesta fue derrotada por cuarenta y un votos contra diez en la Casa de los Representantes. Todavía algunos estados mantuvieron la práctica durante unos años mas sin embargo, para el año de 1860 la práctica ya se había vuelto obsoleta.

La relación del ciudadano con el gobierno no se da solamente con los poderes federales, sino que la hay en otros dos niveles: estatal y local. El principio federalista de los Estados Unidos²⁷, las dimensiones territoriales y su misma historia de diversidad cultural, genera que los gobiernos estatales e incluso los locales tengan un campo de acción inexistente en otras democracias con un diseño más centralista. En estos niveles la representatividad es mayor, eligen directamente a su gobernador y a los representantes en el poder legislativo y a jueces locales.

Los Estados Unidos de América cuentan con un gobierno federal muy fuerte en asuntos de comercio, defensa y política exterior²⁸. Por su parte, cada uno de los estados de la unión goza de un nivel de capacidad de decisión alto en su política interna. Se considera que el poder originario del ciudadano se encuentra en el nivel estatal, mientras que el poder de la federación es un poder delegado. Bajo esta serie de ideas, los estados mantienen una postura de defensa a sus facultades originarias y de exigencia a la imposición de límites en el accionar de la federación. La diferencia fundamental entre las Constituciones Estatales y la Constitución de los Estados Unidos es que la Constitución federal es un depósito de poderes al Congreso y es también una limitante entre los poderes, mientras que la Constitución estatal es un límite al poder de la legislatura estatal. La esfera de la actividad estatal es más extensa

²⁷ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 428: “El federalismo describe una forma de organización política en la que existen unidades políticas vinculadas entre sí que son distintas en el sistema político general de un país, las cuales mantienen su integridad política esencial.”

²⁸ No se piense que los temas señalados como competencia del gobierno federal son reducidos, todo lo contrario, la interpretación que de ellos ha hecho la Suprema Corte de Justicia en las diferentes ocasiones en las cuales le ha tocado aclarar la dimensión de dichas facultades les ha dado una posibilidad de intervención enorme. Ver casos jurisdiccionales. *Commerce clause: Gibbons v. Ogden* (1824), *Swift v. United States* (1905), *Stafford v. Wallace* (1922), *Wickard v. Filburn*, (1942), *Heart of Atlanta Motel v. United States* (1964), *Katzenbach v. McClung* (1964), *Seminole Tribe v. Florida*, 517 U.S. 44 (1996). Para war powers *Bas v. Tingy* (1800), *Little v. Barreme* (1804), *Durrand v. Hollins* (1860). *Foreign Policy: U.S. v. Curtiss-Wright Corp.* (1936), *Youngstown Sheet & Tube v. Sawyer* (1952).

que la del poder federal debido a que sus poderes son inherentes y originales, no derivados o delegados como lo son los federales.²⁹

Reclaman para sí mismos la mayor parte de la función pública, cada Estado tiene la posibilidad de conducir su política interna de la mejor forma posible. Así pues, tienen facultades taxativas; prestan los servicios públicos, tales como salud, educación y vivienda; el control de la criminalidad y la punitividad se encuentra dentro de la colección de sus facultades. Podría decir que la mayor parte de los asuntos relativos a la vida diaria, pertenecen al ámbito local.

Así pues, haciendo uso de estas facultades, los Estados han legislado y creado sistemas políticos distintos al previsto por el modelo constitucional federal. El ejemplo más evidente de esta diferencia con el nivel federal lo puede constituir el derecho de iniciativa ciudadana, que es una realidad en la mitad de los estados de la Unión Americana.

El primer estado en adoptar la iniciativa fue el estado de South Dakota³⁰ en 1898. Le siguieron UTAH, Oregon, Montana, Oklahoma, Maine, Missouri, Arkansas y Colorado. En el año de 1911 se integran a la lista California, Arizona y Nuevo México. Para 1918 otros diez estados habían sumado la iniciativa a su constitución local. Así, en un periodo de veinte años, veintidós estados de cincuenta, incorporaron en sus cuerpos constitucionales la posibilidad de una forma de democracia distinta a la representativa. A la fecha,

²⁹Brian P. Janiskee y Ken Masugi, *Democracy in California: Politics and Government in the Golden State*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2004, p. 22.

³⁰ David D. Schmidt, *Citizen lawmakers: The ballot initiative revolution*, Philadelphia, Temple University Press, 1989, pp. 267-268. Aún cuando este estado fue el primero en adoptar la iniciativa, se le omite en la mayoría de textos relativos al surgimiento de la iniciativa dentro de la parte histórica, quizás porque el uso de esta figura no ha sido amplio. Durante más de sesenta años South Dakota no presentó una sola iniciativa en la votación. El crédito de incluir a la iniciativa en el cuerpo jurídico constitucional se le atribuye a los esfuerzos del partido populista, abanderados por Walter E. Kidd.

son veinticuatro estados (Fig. 2.1) los que han incluido a la iniciativa en su estructura constitucional.

Figura 2.1 Cuadro comparativo de los Estados de la Unión Americana que cuentan con procesos de iniciativa para Enmiendas Constitucionales y Legislación; Directa e Indirecta.³¹

Estado	Año de adopción	Enmienda	Legislación	Directa	Indirecta
Alaska	1956	X	✓	X	✓
Arizona	1911	✓	✓	✓	X
Arkansas	1910	✓	✓	✓	X
California	1911	✓	✓	✓	X
Colorado	1912	✓	✓	✓	X
Florida	1972	✓	X	✓	X
Idaho	1912	X	✓	✓	X
Illinois	1970	✓	X	✓	X
Maine	1908	X	✓	X	✓
Massachussets	1918	✓	✓	X	✓
Michigan	1908	✓	✓	X	✓
Mississippi	1914	✓	✓	X	✓
Missouri	1908	✓	X	X	✓
Montana	1904	✓	✓	✓	X
New England	1912	✓	✓	✓	X
Nevada	1905	✓	✓	X	✓
North Dakota	1914	✓	✓	✓	X
Ohio	1912	✓	✓	X	✓
Oklahoma	1907	✓	✓	✓	X
Oregon	1902	✓	✓	✓	X
South Dakota	1898	✓	✓	✓	X
Utah	1900	X	✓	✓	✓
Washington	1912	X	✓	✓	✓
Wyoming	1968	X	✓	X	✓
Total	24 estados	18 estados	21 estados	15 estados	11 estados

La historia de la iniciativa ciudadana cuenta que a finales del siglo XIX un grupo de escritores y periodistas se mostraron interesados en la democracia

³¹ Fuente: *States with Direct (DA) and Indirect (IDA) Initiative Amendments; Direct (DS) and Indirect (IDS) Initiative Statutes and Popular (PR) Referendum. Initiative and Referendum Institute at the University of Southern California*: http://www.iandrinstitute.org/statewide_i&r.htm consultado el día 12 de noviembre de 2006.

directa gracias a los escritos de un periodista, J.W. Sullivan,³² quien viajó por Suiza y redactó sus impresiones del funcionamiento de la democracia directa en el país centro-europeo. La idea principal de su texto era plantear la necesidad de la implantación de un verdadero sistema democrático, ya que detectaba las fallas de la representatividad y abogaba por las virtudes del ejercicio directo de la soberanía. Consideraba la existencia de una diferencia radical en el ejercicio del poder dependiendo del sistema que se utilice. Mientras en la democracia directa se lograba una efectiva participación de la ciudadanía en la elaboración de la ley, gracias a la conservación ininterrumpida de la soberanía, en la delegación del poder, siempre se crean “cuasi-oligarquías” que solamente indirecta y remotamente son responsables y tienen un compromiso con la ciudadanía, verdadera dueña del poder.³³

Su obra causó fuerte impacto y consiguió acercarse a los círculos políticos importantes de la época. Tuvo fuerte eco dentro del Partido Populista³⁴ y dentro de los círculos laboristas. Uno de los líderes laboristas, William Simon U'Ren encabezó un movimiento dirigido a la implementación de la iniciativa y el referéndum en el estado de Oregon.³⁵

Los Populistas creían que tanto la legislatura como el sistema judicial eran corruptos por lo cual, eran necesarios nuevos mecanismos para restaurar el control del gobierno por la gente. A pesar de que el Partido Populista fue perdiendo fuerza y desapareciendo de la política local, su deseo de promover un gobierno popular mediante la iniciativa ciudadana se extendió incluso a nivel

³² Thomas E. Cronin, *Op. Cit*, p. 48.

³³ Thomas E. Cronin, *Op. Cit*, 49.

³⁴ El Partido Populista surgió a finales del siglo XIX en los Estados Unidos de América tratando de representar intereses agrarios de los Estados del Sur. No tuvo gran éxito en las contiendas políticas a las que se presentó pero sus propuestas fueron retomadas por el Partido Demócrata. Entre su plataforma se encontraba eliminar el patrón oro, diferenciación de impuestos y por supuesto la iniciativa ciudadana. Se presentaron a varias elecciones junto con el Partido Demócrata ganando poco más de cinco gubernaturas y algunos asientos en los poderes legislativos locales y en el Senado y la Casa de Representantes.

³⁵ David D. Schimdt, *Op. Cit*, 8.

nacional. En 1899 la legislatura de Oregon aprobó una enmienda que proveía al estado de los derechos de iniciativa y referéndum, como resultado de los esfuerzos organizados durante siete años del mencionado U'Ren y su grupo. Los electores la aprobaron por un margen de 11 contra 1. El 6 de junio de 1904 los habitantes de Oregon votaron y aprobaron por primera vez dos iniciativas ciudadanas que aparecieron en la boleta electoral de esa fecha.

El movimiento en pro de la iniciativa se extendió hacia otros estados que lo aprobarían sucesivamente. En el país la bandera de la democracia directa fue recogida por el movimiento progresista.³⁶ Este movimiento nacional de reforma buscaba remplazar las prácticas políticas fundamentales del sistema norteamericano tales como el gobierno limitado de poderes separados por un gobierno ilimitado cercano al modelo parlamentario. Delinea sus principios en la teoría de Rousseau de la voluntad popular como la fuente de todo poder legítimo, debido a la creencia de que la voluntad popular no puede contradecirse a si misma. Un tipo de poder directo como éste no puede ser limitado y los poderes no pueden ser separados como lo están en la democracia norteamericana. La voluntad no es un deseo espontáneo sino una voluntad auto-conocedora de la realidad social y dinámica. Su realización recae en el estado administrativo la burocracia. En Estados Unidos esta filosofía tiene fuerza entre varios autores, principalmente, John Dewey (1859-1952).

Con el tiempo, algunas de las grandes figuras políticas de los Estados Unidos de la primera mitad del siglo veinte, se sumarían a la ola de reconocimiento de la iniciativa y el referéndum como baluartes de la democracia, como es el caso de los presidentes estadounidenses Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson quienes se pronunciaron por gobiernos con

³⁶ Brian P. Janiskee, op. cit, 17.

intervención popular que pudieran corregir las fallas del sistema representativo.³⁷

1.4 La iniciativa ciudadana en California

Toca el turno de hablar en particular de la historia de la iniciativa ciudadana en California, empezando con la descripción de circunstancias que permitieron su incorporación al sistema jurídico, siguiendo con su desarrollo y concluyendo con los años recientes en que se ha incrementado su uso.

1.4.1 Historia de la adopción de la iniciativa en el siglo XX

El artículo segundo de la Constitución de California, contempla la existencia de tres figuras jurídicas de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Estas son: la revocación (*recall*), el referéndum (*referendum*) y la iniciativa (*initiative*). Estas figuras son resultado de la reforma política del año 1911. Los diversos autores debaten sobre las circunstancias que originaron el surgimiento de estas nuevas formas de participación en el caso específico de California. Las posiciones al respecto varían, sin embargo la mayor parte de ellos considera que, sumado a el posicionamiento de la iniciativa ciudadana en todo el oeste del país, la reforma se originó gracias a un fuerte movimiento de rechazo a la corrupción con la que se manejaban los gobiernos estatales, los cuales eran víctima de fuertes cacicazgos por parte de corporaciones locales,. Los grupos ferrocarrileros controlaban gran parte de las decisiones tomadas en los órganos de gobierno. Cada una de las ramas de éste se veía demasiado debilitada ante el poder corporativo, el cual a través de dinero y prácticas

³⁷ David D. Schmidt, *Op. Cit*, pp. 8-9.

gansteriles, lograba que la política local fuera moldeada a sus intereses particulares.³⁸

El movimiento progresista tuvo como una de sus grandes banderas en California terminar con el poder ejercido por los grupos corporativos ferrocarrileros dominantes. Se considera al gobernador Hiram Johnson (1911-1917) como el padre de la iniciativa en California. Dicho político combatió como abogado laboralista a las grandes corporaciones ferrocarrileras y abanderó sus campañas políticas a la elección de puestos públicos con propuestas de participación directa de los ciudadanos en la elaboración de las leyes, ya que consideraba que los grandes poderes corporativos habían secuestrado los gobiernos y hacían de la corrupción el único medio posible para influir realmente en la toma de decisiones públicas.

Por su parte, contemporáneo a Johnson pero desde el sector de la sociedad civil, John Randolph Haynes realizó un trabajo de acción ciudadana importante, fundando la organización denominada *California Direct Legislation League*, grupo de presión enfocado a conseguir los derechos de la iniciativa, referéndum y revocación tanto a nivel estatal como a nivel local (*counties*). Durante varios años trabajó desde diversas posiciones en la ciudad de Los Ángeles presionando para la adopción de esta medida en la constitución. Para el año de 1907 fundó *The Lincoln-Roosevelt League of Republican Clubs*, la cual en los años posteriores proyectó a algunos de sus integrantes a puestos claves dentro de las legislaturas locales que promovieron la adopción de las figuras de democracia directa.

Para el año de 1910, Hiram Johnson ganó la gubernatura del estado, apoyado entre otros por la liga de Haynes. Entre las prioridades de la agenda

³⁸Peter Schrag, *Paradise Lost: California's experience, America's future*. New York, New York Press, 1998. p. 145.

del nuevo funcionario se encontraba promover la iniciativa, lo cual conseguiría gracias a que la legislatura contaba con una mayoría progresista. La principal oposición que recibió esta propuesta corrió a cargo de las corporaciones ferrocarrileras, los órganos jurisdiccionales³⁹ y de algunas publicaciones locales como el periódico *Los Ángeles Times*, el cual sostuvo a lo largo de la discusión que de tomarse estas medidas la ignorancia, el capricho y la irresponsabilidad de las multitudes substituirían el juicio y experiencia de las legislaturas.⁴⁰ El 10 de octubre de 1911, la Iniciativa, la Revocación y el Referéndum fueron ratificados por los votantes del estado en una elección especial por un voto de 168,774 contra 52,093.⁴¹

Para concluir este tema es preciso señalar que la reforma incluyó dos métodos a través de los cuales la iniciativa podía ser accionada. El primero, proceso de iniciativa directa, sigue vigente al día de hoy y será revisado a fondo en el capítulo siguiente. El segundo fue el proceso de iniciativa indirecta. En 1965, la *Constitutional Revision Commission* recomendó que fuera removido del texto constitucional debido a que su uso era escaso; en el tiempo que estuvo vigente, solamente una iniciativa se aprobó a través de este proceso. En 1966, mediante la aprobación de la *Proposition 1A*, se abrogó de la constitución a la iniciativa indirecta.

La iniciativa indirecta exigía que una petición de iniciativa fuera firmada por el cinco por ciento del total de ciudadanos que hubieran votado en la elección anterior para Gobernador. La petición firmada era entregada al Secretario de Estado quien debía dirigirla a la Legislatura, la cual tendría cuarenta días para aprobarla o desecharla, o enmendarla. En el caso que la legislatura la aprobara como estaba escrita, se convertía en ley. En el caso de

³⁹ *Ibidem*, 190.

⁴⁰ Thomas E. Cronin, *Op. Cit.*, 52.

⁴¹ Peter Schrag, *Op. Cit.*, p. 192.

que transcurrido el término legal la legislatura no hiciera lo anterior, el Secretario de Estado la colocaría en la próxima elección general para que el electorado la votara.

1.4.2 La iniciativa ciudadana en la Constitución de California

La reforma del año 1911 que dotó a California de la posibilidad de tener la iniciativa ciudadana tiene particulares que vale la pena analizar. En primer lugar, tenemos que hablar de ella como una reforma que otorga herramientas de democracia directa a la sociedad, pero dentro del marco de la democracia representativa. ¿Qué quiere decir esto? Que se integra al sistema de democracia representativa existente, no lo sustituye. Es lo que se llama la democracia directa de referéndum.⁴² Cada uno de los procedimientos a seguir durante el proceso de iniciativa, revocación o referéndum, es revisado y dirigido por órganos establecidos de la democracia representativa. Las ramas de gobierno establecidas permanecen en sus funciones pero algunas, en específico las de creación, reforma o abrogación de leyes son compartidas con la sociedad. En ninguna de las adopciones de figuras de democracia directa que ha habido en los Estados Unidos de América se ha impuesto por encima de la democracia representativa. En todos y cada uno de los casos la democracia directa se integró a los esquemas de democracia representativa.

La idea de la reforma nunca fue eliminar el sistema representativo sino dotar a la población de herramientas para integrarla a los procesos de participación. Obviamente, si no se cambia la forma en el ejercicio de gobierno, las posibilidades que da la instauración de las figuras de la democracia directa

⁴² Jean François Prud'homme, *Op. Cit*, p. 26: "En términos concretos, Sartori distingue entre dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable, que corresponde al modelo presentado arriba, y la democracia directa de referéndum. En su manifestación extrema la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos."

se hacen específicas, es decir, que serán referentes exclusivamente a ciertas decisiones públicas, no a todas.

En la reforma californiana fueron consideradas tres figuras en el artículo segundo de la Constitución: la iniciativa, el referéndum, y la revocación. Este artículo en su sección primera hace énfasis en el hecho de que todo poder político es inherente al pueblo, lo que quiere decir que es propiedad exclusiva del pueblo y que además no puede desprenderse de él. Aún cuando es prudente ser escéptico del alcance de las definiciones dogmáticas de las constituciones, es innegable que el citado artículo constituye un pilar de la democracia en California. Esto lo hace atravesar el camino de simple concepto dogmático a concepto jurídico político fundamental. El artículo segundo que establece todas las reglas de las elecciones estatales tanto de los representantes como de las decisiones directas, tiene que empezar con esta definición porque es la que da sustento a la representatividad y al proceso político en sí. En ausencia de este reconocimiento tácito del poder popular, todas las disposiciones del artículo carecerían de sustento democrático, ya que no se reconocería la delegación del poder, ni el acuerdo original para establecer el ejercicio del gobierno y la toma de decisiones.

El artículo segundo, sección 8, párrafo primero, manifiesta lo siguiente: “La iniciativa es el poder de los electores de proponer leyes y enmiendas a la Constitución y de adoptarlos o rechazarlos”⁴³. Este artículo está estrechamente relacionado con el artículo cuarto, sección primera, que señala que: “El poder legislativo de este Estado es delegado a la Legislatura de California que consiste en un Senado y una Asamblea, pero el pueblo se

⁴³California Constitution en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

“Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall

Section 8. The initiative is the power of the electors to propose statutes and amendments to the Constitution and to adopt or reject them.” (Traducción libre del autor: “Artículo 2. Votación, Iniciativa y Referendum, y Revocación. Sección 8. La iniciativa es el poder de los electores para proponer leyes y enmiendas a la Constitución y para adoptarlas o rechazarlas”)

reserva los poderes de iniciativa y de referéndum.”⁴⁴ Una lectura conjunta de los dos artículos lleva a la conclusión de que las funciones del poder legislativo son ejercidas tanto por la Legislatura de California en lo que a su competencia se refiere como por los electores en cuanto a su poder de iniciativa y referéndum. La misma actividad, la creación de normas, puede ser llevada a cabo por diferentes procesos con diferentes sujetos, ya sea a través de un órgano legislativo establecido o mediante el uso de la iniciativa por un sector del electorado.

De la lectura del citado artículo segundo, sección 8, se desprenden algunas de las características generales de la iniciativa. La primera de ellas es que el poder de iniciativa no se refiere a un solo momento, sino que tiene dos particularmente establecidos: a) el poder de proponer, y b) el poder de aceptar o de rechazar.

Se concluye que la definición jurídica contiene los siguientes elementos:

- a) El poder de legislar que ejercen los electores,
- b) Reconocido por la Constitución,
- c) Mediante la propuesta de leyes o enmiendas a la Constitución por uno o más electores,
- d) que debe ser aceptada o rechazada por el electorado.

⁴⁴ *California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

“*Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall*

Section 2. The legislative power of this State is vested in the California Legislature which consists of the Senate and Assembly, but the people reserve to themselves the powers of initiative and referendum.”

(Traducción libre del autor: “**Artículo 2. Votación, Iniciativa y Referendum, y Revocación Sección 2. El poder legislativo de este estado esta investido en la Legislatura de California que consiste de el Senado y la Asamblea, pero el pueblo se reserva a si mismo los poderes de iniciativa y referendum.”**)

1.4.3 Los primeros años de la iniciativa ciudadana en California 1914-1976⁴⁵

Como lo he señalado, la iniciativa gana existencia en el sistema político californiano gracias al movimiento progresista que la impulso fuertemente a través del gobernador Hiram Johnson. La idea principal de ésta y otras reformas aprobadas, fue restarle poder a la *Southern Pacific Railroad*, la cual dominaba casi completamente la economía, política y vida social del estado a principios del siglo XX. Se afirma que esta corporación era dueña de enormes extensiones territoriales, controlaba la legislatura, los gobiernos locales y numerosas cortes. La iniciativa fue una de varias propuestas de reforma que se presentaron en ese tiempo por los progresistas; la acompañaron los mencionados referéndum y revocación, además del voto femenino, alza de salarios, regulación de tiempo de trabajo, regulación a la industria ferrocarrilera, pensiones para los maestros y libros de texto gratuito para los estudiantes, todas ellas pasadas con éxito.

Las primeras seis décadas de la iniciativa, no hablan de un uso extenso, como lo ha llegado a ser en nuestros días. Si bien durante 1914, el primer año de vigencia de las reformas progresistas, se aprobaron seis iniciativas presentadas a la votación, en el periodo posterior que corre desde este año y hasta 1978, solamente durante la elección del año de 1934, el año de la *Gran Depresión*⁴⁶, tres o más iniciativas fueron adoptadas en una sola elección.

⁴⁵ Richard J. Ellis, *Democratic Delusions: The initiative process in America*, Lawrence, University Press of Kansas, 2002, p. 188-210.

⁴⁶ *La gran Depresión* fue una crisis económica mundial iniciada en octubre de 1929, y que se prolongó durante toda la década de 1930, siendo particularmente intensa hasta 1934.

Fig. 1.2 Reporte anual Iniciativas calificadas a la elección (Q), aprobadas (A) o rechazadas (R)⁴⁷

Año	Q	A	R	Año	Q	A	R
1912	4	1	3	1966	1	0	1
1913	4	2	2	1967	0	0	0
1914	12	3	9	1968	1	0	1
1915	2	0	2	1969	1	0	1
1916	2	1	1	1970	1	0	1
1917	1	0	1	1971	1	0	1
1918	5	1	4	1972	8	3	5
1919	1	0	1	1973	2	1	1
1920	9	3	6	1974	2	0	2
1921	6	3	3	1975	1	0	1
1922	5	1	4	1976	1	0	1
1924	5	2	3	1977	4	2	2
1925	0	0	0	1978	1	1	0
1926	7	1	6	1979	3	0	3
1928	2	0	2	1980	3	2	1
1930	5	1	4	1981	5	3	2
1932	6	2	4	1982	2	0	2
1933	0	0	0	1983	4	2	2
1934	11	6	5	1984	3	1	2
1935	1	0	1	1985	4	2	2
1936	6	1	5	1986	3	3	0
1938	8	1	7	1987	12	6	6
1939	1	0	1	1988	5	2	3
1940	1	0	1	1989	11	4	7
1942	2	0	2	1990	7	2	5
1944	3	1	2	1991	4	2	2
1946	3	1	2	1992	4	1	3
1948	9	3	6	1993	2	1	1
1949	2	2	0	1994	6	2	4
1950	4	0	4	1995	10	5	5
1952	2	1	1	1996	8	2	6
1954	1	0	1	1997	6	4	2
1956	1	0	1	1998	5	3	2
1957	1	0	1	1999	9	2	7
1958	2	0	2	2000	1	1	0
1960	1	0	1	2001	4	1	3
1961	0	0	0	2002	1	1	0
1962	2	2	0	2003	2	0	2
1963	2	1	1	2004	20	12	8
1964	2	2	0	2005	10	0	8
1965	0	0	0	2006	13	7	6
total	332	120	212				

Dentro del lapso de tiempo señalado, destaca el activismo emprendido por Ed Koupal, un ciudadano sin mucha presencia en la escena política, quien a finales de los años sesenta intentó hacer uso de una de las herramientas de la democracia directa, la revocación, para promover la destitución del cargo del

⁴⁷ Fuente: *California Ballot Proposition Data Base* en *University of California Hastings College of Law* <http://holmes.uchastings.edu/cgi-bin/starfinder/0?path=calprop.txt&id=webber&pass=webber&OK=OK> consultado los días 13, 14 y 15 de noviembre de 2006.

entonces gobernador de California, Ronald Reagan, sin tener éxito en su empresa. Sin embargo, la experiencia adquirida a través de este intento, lo animó a continuar con su actividad política a través de una agrupación denominada *People's Lobby*, organización no lucrativa que trabajaba a través de voluntarios y que a lo largo de su existencia buscó introducir varios temas importantes a las elecciones en la forma de iniciativa. Uno de ellos, la modificación a las regulaciones ambientales, la enfrentó con el poder corporativo energético del estado, hecho que dio paso a una amplia cobertura mediática a su labor y generó simpatías por tratarse de un movimiento básicamente voluntario, pero también levantó preocupación entre los sectores económicos descritos quienes contestaron a estos intentos con fuerte inversión de recursos materiales.

Los primeros intentos por introducir alguna de estas medidas a la elección fallaron debido a que, aún con el trabajo voluntario masivo, no se consiguió reunir la cantidad de firmas requeridas para colocar una iniciativa en la boleta electoral. A pesar de esto, la organización del grupo siguió con sus intentos y ganando simpatías entre los ciudadanos y algunos funcionarios. Finalmente, en el año de 1974, los esfuerzos rindieron frutos y se consiguió colocar en la elección la llamada *Political Reform Initiative of 1974*, propuesta de legislación mediante la cual se buscó transparentar e imponer ciertos límites a la relación de los servidores públicos con las empresas privadas. En las votaciones de ese año la *Proposition 9*, ganó con el setenta por ciento de los sufragios. La iniciativa aprobada no fue una cuestión menor, al día de hoy sigue vigente y regula gran parte de la vida política del estado.⁴⁸

⁴⁸ La *Political Reform Act of 1974* se encuentra integrada como el título noveno del Código de Gobierno del Estado de California aún vigente.

1.4.4 Tax Revolt (1978)

El movimiento de Ed Koupal generó que la iniciativa tomara importancia dentro del sistema político californiano. Anteriormente a este evento, como he señalado, era poca la relevancia de las materias que buscaban regularse con las iniciativas presentadas. El triunfo de la propuesta presentada por *People's Lobby* llamó la atención hacia la posibilidad de conseguir cambios a la legislación a través de la gestión organizada.

A lo largo de la existencia de *People's Lobby*⁴⁹, una gran cantidad de ciudadanos pasaron por la organización y aprendieron de la técnica, hasta ese momento prácticamente inexistente, para poder triunfar en las diferentes etapas del procedimiento de iniciativa. Howard Jarvis fue uno de tantos que acudieron a *People's Lobby* con la intención de aprender a gestionar una iniciativa ciudadana. Jarvis era alguien que habiendo sido exitoso en varios negocios que había emprendido, sus intentos por encontrar un lugar en la política habían fracasado. Se presentó a una elección primaria para elegir candidato a senador por el Partido Republicano y fue arrasado por su oponente. A pesar de lo anterior, en alguna oportunidad fue funcionario público del estado, quedando con un cierto nivel de responsabilidad sobre las finanzas públicas y la recolección de impuestos. Esta posición lo puso en contacto con algunas organizaciones de defensoría del contribuyente, hecho que lo sensibilizó sobre cierto tipo de problemas fiscales que atravesaban los propietarios de la tierra en California, en particular de las zonas residenciales e industriales. El estado encontraba una inflación altísima en el valor de las propiedades, lo que también elevaba los impuestos a niveles que en muchas ocasiones provocaban la quiebra de los propietarios, quienes sin aumentar sus

⁴⁹ La organización perdió fuerza y liderazgo cuando en 1976 Ed Koupal muere a la edad de 48 años. Su esposa continuó impartiendo cursos sobre como incidir en la legislación a través de la iniciativa.

ingresos, por el simple aumento del valor comercial de la propiedad tenían que pagar mayores impuestos.

Jarvis, quien perteneció al movimiento de Ed Koupal, era un convencido de que la iniciativa ciudadana era una buena forma de conseguir incluir una reforma taxativa dentro de la agenda pública del Estado. Así que presentó, con el apoyo de varias organizaciones de contribuyentes, una iniciativa orientada a limitar la posibilidad del estado a imponer impuestos sobre la propiedad de la tierra. La iniciativa siguió la estrategia de *People's Lobby* y consiguió su calificación a la boleta electoral, así como su posterior aprobación.

Este hecho desató la llamada *Tax Revolt*, termino mediático dado al movimiento de Jarvis y a la secuencia de iniciativas en temas fiscales que durante los años posteriores se presentaron. Todo el proceso de la iniciativa, desde la recolección de firmas hasta su aprobación, fue seguido por los medios de comunicación no solo a nivel estatal sino nacional. Según el comentario de algunos de los autores consultados, la figura de Howard Jarvis fue cubierta con mayor tiempo en los medios que la del presidente del Senado o el líder de la Asamblea. El impacto que había tenido Ed Koupal a nivel local, lo consiguió Howard Jarvis a nivel nacional. Su famosa *Proposition 13* provocó que pronto en muchos estados de la Unión Americana se reactivara también el uso de la iniciativa e incluso se discutiera sobre su adopción.

En el año de 1979 Paul Gann, colaborador de Jarvis durante la campaña por la *Proposition 13*, presentó a la votación la *Proposition 4*, la cual limitaba el crecimiento del gasto estatal y de los condados, a no mas del incremento de la población mas el incremento del costo de vida o del salario, lo que fuese más bajo. La iniciativa fue aprobada por un margen de tres contra uno por los electores.

Existe cierta convención respecto a que son estos eventos los que marca la tendencia actual del uso de la iniciativa. A lo largo del trabajo retomaremos algunos de los sucesos y opiniones que genera el *tax revolt*, por el momento interrumpo su estudio con un comentario. Se habla mucho de que hasta antes del *tax revolt* la iniciativa, si bien subutilizada, había sido un estandarte de sectores liberales quienes buscaban a través de ella poder legislar asuntos excluidos por los poderes establecidos. Desde Jarvis se considera que el uso de la iniciativa da un giro hacia la promoción de temas de los grupos conservadores. Si bien más adelante tendré que establecer matices a estas generalizaciones, es importante decir que el *tax revolt* provocó que sectores históricamente ajenos al uso de la iniciativa se involucraran en su uso cotidiano, con aspiraciones de eficiencia para la consecución de sus fines a través de este instrumento, ya sea que anteriormente no hubieran participado en política o que hayan descubierto en la iniciativa una nueva forma de participación.

1.4.5 Los años recientes: la protección al ambiente y la identidad anglosajona (1980 a la fecha)

En California desde el año de 1978 a la fecha se han aprobado más iniciativas que desde su adopción hasta el año anterior al de referencia. Lo que alguna vez fue una herramienta mínima en la política local se ha convertido en una figura dominante en el panorama local.

Los años recientes han marcado a la iniciativa en California por la aparición y aprobación de una enorme cantidad de iniciativas de los más diversos temas. Podemos hablar sin embargo de algunas tendencias que destacan en esta época.

Los años ochenta, por lo menos mediáticamente, hablan del uso de la iniciativa para fines de promoción de asuntos ambientales. El *Nuclear Weapons Freeze*, fue un movimiento inscrito en esta dinámica que buscó la suspensión del desarrollo de armas nucleares a nivel nacional, pero principalmente en el estado de California, alentado en las ciudades de alta tradición liberal como San Francisco, Berkeley y Palo Alto. Se calificó una iniciativa para el año de 1982, la *Proposition 12*, misma que fue aprobada posteriormente por el electorado. El movimiento *Nuclear Weapons Freeze* era inspirado por razones ecológicas ante la necesidad de detener la carrera armamentista que sostenían en esa época los Estados Unidos y la Unión Soviética, aún cuando en el fondo existían argumentos de control de gasto público debido al excesivo traslado de recursos públicos hacia el sector militar.

Asimismo, en los años de 1988 y 1990 se aprobaron dos iniciativas *Proposition 70* y *Proposition 117*, mediante las cuales se promueve la protección de la vida silvestre del estado. Con ambas iniciativas, California se puso a la vanguardia en la protección de sus parques naturales y los habitantes de los mismos.

Ahora bien, no todas las historias que cuenta la iniciativa son tan dulces como la protección al ambiente. Desde los años ochenta y hasta la fecha, otro de los temas que ha impactado fuertemente la iniciativa en California ha sido la construcción de una identidad anglosajona en el Estado. En el año de 1984 se aprobó una iniciativa que solicitaba que los materiales para la votación fueran impresos exclusivamente en inglés. Para el año de 1986, mediante otra iniciativa, se aprobó que el estado tuviera como idioma oficial único el inglés.

Dentro de esta tendencia, la *Proposition 187* marca el evento más dramático. Dicha iniciativa, auspiciada por el gobernador del estado Pete Wilson, partía de la idea de hacer inelegibles, es decir no sujetos a disfrute de

los servicios públicos de salud, beneficios laborales y educación, a todas las personas que residieran ilegalmente en el estado de California. Además de lo anterior, exigía a las empresas y prestadores de dichos servicios que establecieran programas de vigilancia y reporte de residentes ilegales en el estado. Este tema que resulta por demás controversial lo trataré mas adelante, por el momento la intención es solo enunciarlo.

Asimismo en el año de 1995 se votó la *Proposition 209*, relativa a la prohibición de discriminación o trato preferente por el Estado u alguna otra entidad pública en un proceso de selección. Con esta votación se dio por terminada la vigencia del *affirmative action* en el estado, figura mediante la cual se busca compensar con una exigencia menor de requisitos, por ejemplo para el acceso a la universidad, a individuos pertenecientes a grupos socialmente vulnerables, como las minorías raciales o las mujeres. El *affirmative action* había sido un logro social conseguido para equilibrar las diferencias, principalmente raciales, que existían en el estado, sin embargo con su eliminación, se regresó a un esquema de competencia abierta en el cual por razones históricas, los grupos vulnerables tienen menor oportunidad de éxito. De este asunto también abundaré con posterioridad.

En el mismo orden de ideas, en el año 1997 se aprobó otra medida, a través de la *Proposition 227*, mediante la cual se estableció la obligatoriedad del idioma inglés para la enseñanza en las instituciones públicas del Estado.

Otra de las tendencias que destaca en este periodo es la importante participación que han tenido los políticos, con mayor éxito los del Partido Republicano, en la promoción de iniciativas. Los gobernadores Pete Wilson y Arnold Schwarzenegger han hecho uso extenso de la figura, con la finalidad de posicionarse de forma aceptable entre el electorado californiano. La citada propuesta 187 fue la bandera de la campaña de reelección en el año 1993 para

el exgobernador Wilson, mientras que el actual gobernador Schwarzenegger llamó a elecciones especiales en el año 2005 para presentar ocho iniciativas. Algunas otras figuras menores han intentado acceder a puestos de poder mediante el abanderamiento de iniciativas sin conseguir buenos resultados.

Junto con las características citadas anteriormente, el combate a la criminalidad mediante la iniciativa es otra de los puntos a destacar. La iniciativa se ha utilizado para establecer penas mayores a la criminalidad. Una de las más famosas propuestas es la de *Three strikes and you're out!*⁵⁰ La idea de la propuesta, que fue aprobada, era que cualquier criminal que fuera procesado y condenado por tercera vez por cualquier delito que mereciera pena privativa de libertad, sería candidato a cadena perpetua debido a su vocación de delinquir y falta de readaptación social. Otro ejemplo de este tipo de iniciativas lo es la llamada *Ley Jessica* aprobada en la última elección general mediante la cual se imponen una serie de restricciones a pederastas para su circulación dentro de las zonas urbanas, limitando se puedan acercar a instituciones de educación básica o establecer su domicilio cerca de ellas.

Además de lo señalado, se han votado favorablemente otras iniciativas controversiales. Entre ellas destaca notablemente la del uso médico de la marihuana aprobada en el año de 1996, a través de la *Proposition 215*. También esta la *Proposition 69*, aprobada en el año 2004, relativa a la creación de un banco de datos con la información proporcionada por el ADN.

1.4.6. ¿Qué lugar ocupa la iniciativa en la actualidad?

⁵⁰ Tres strikes y estás fuera! En alusión al juego de béisbol en el cual el lanzador debe tirar tres bolas a la zona de strike sin que el bateador le conteste para darle un out.

Acercándose al centenario de su existencia, el análisis de la legislación que deja la iniciativa da para muchas interpretaciones. Como primera impresión es importante anotar que la política californiana se define en las iniciativas. La iniciativa ciudadana es el procedimiento legislativo hegemónico en el estado.

El eje de la discusión respecto de sí la iniciativa ha resultado en un mejor sistema que antes de su creación son las consecuencias traídas por el citado *tax revolt*. Para los que consideran que la iniciativa ciudadana ha sido positiva para el ejercicio de los derechos ciudadanos, el fenómeno del *tax revolt* permitió que la ciudadanía tuviera control de los fondos públicos sobre la actuación de los gobernantes, limitando su gasto y promoviendo que sea mediante el consenso público que se decida sobre la forma de ejercer los ingresos. Solo para recordar, el *tax revolt* tiene como consecuencia inmediata la reducción en la recaudación fiscal y el control sobre los límites máximos del gasto público ejercido por el gobierno.

Por el lado contrario están los que opinan que gracias al *tax revolt* se ha debilitado no solo al gobierno local, sino al servicio público. La sucesiva restricción en la recaudación de impuestos, gasto local y posibilidad de endeudamiento ha resultado en un sub ejercicio del servicio público, lo que ha derivado en un empobrecimiento general de bienes sociales básicos como la educación, salud e infraestructura pública. Se critica que el *tax revolt* creó un sistema mediante el cual el sector más beneficiado de la sociedad ha dejado de transmitir impuestos al gobierno, por lo cual este no puede ejercer labores de redistribución del ingreso. Además de lo anterior, el incremento en el castigo a la criminalidad y la búsqueda de la identidad anglosajona del estado ha generado que se haga una brecha mayor entre los bien pagados y educados de la sociedad californiana y los inmigrantes y sus descendientes quienes no pueden aspirar a mejores condiciones de vida.

Esta discusión es fundamental para tratar de entender la figura de la iniciativa. Considero incuestionable que la iniciativa ciudadana ha abierto nuevos espacios de discusión y ha generado la descentralización del poder en manos de unos cuantos a sectores más amplios. El problema, que trataré con abundancia en el capítulo cuarto, es que en la toma de decisiones en la iniciativa, como en la elección de representantes, siguen sin participar todos los involucrados, por lo cual, la iniciativa al momento sólo ha conseguido beneficiar a un mínimo sector ciudadano que representa a la clase media bien educada y con ingresos aceptables y a los intereses corporativos en el estado. Los sectores sociales desprotegidos siguen ausentes de la toma de decisiones a la fecha y por lo que narran algunos autores y se aprecia de algunas estadísticas, sus beneficios sociales se han ido empobreciendo desde la aparición del *tax revolt*.

CAPÍTULO SEGUNDO

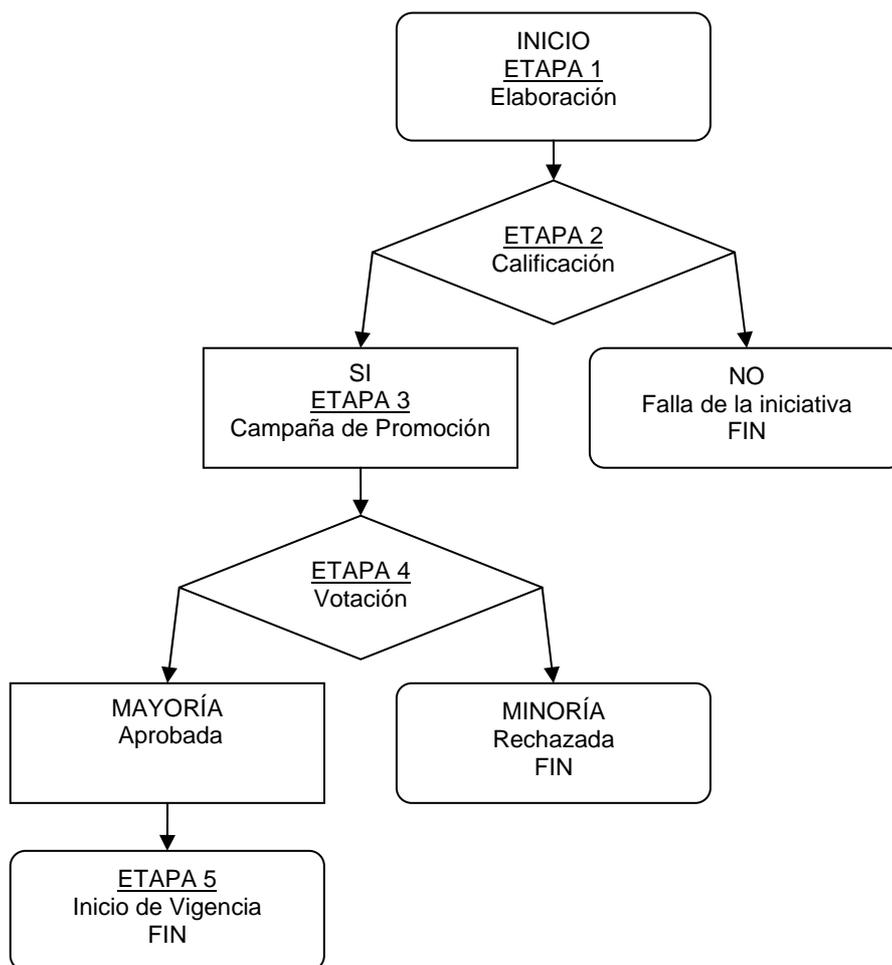
LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN CALIFORNIA¹

Este capítulo reseña las disposiciones legales que conforman el procedimiento de iniciativa ciudadana. Está regulado por la Constitución de California (*California Constitution*), el Código Electoral (*Electoral Code*) y el de Gobierno (*Government Code*). El procedimiento consta de varias fases que se deben superar cumpliendo con determinado tipo de requisitos, la mayoría de ellos de forma y tiempo. Señalo un tanto arbitrariamente, ya que la ley no utiliza estos términos, que en el procedimiento de iniciativa existen las siguientes fases (Fig 2.1): Elaboración de la Iniciativa, Calificación de la Iniciativa, Campaña, Votación e Inicio de Vigencia.

Así como he hablado de California como uno de los tantos estados de la Unión Americana que utiliza la iniciativa para modificar su legislación, es preciso indicar que no es el mismo procedimiento el que sigue en todos ellos. En cada uno de los estados, el procedimiento tiene pequeñas o mayores variaciones. La diferencia más grande que existe entre el procedimiento de California y algunos otros estados, como es el caso de Massachussets, se refiere a que en California no esta prevista la llamada iniciativa indirecta, figura definida en el capítulo anterior abrogada en 1965, en la cual la rama legislativa tiene una mayor presencia en todo el procedimiento y gran parte de la aprobación de una iniciativa sigue siendo facultad de las ramas de poder tradicionales.

¹ Utilizamos el término procedimiento para describir una situación metodológica prevista en la ley. Además del procedimiento existe un proceso de la iniciativa, el cual incluye al procedimiento pero es más extenso que este abarcando cuestiones sociológicas no contenidas en aquel.

Figura 2.1. El Procedimiento de la iniciativa ciudadana



2.1 Etapa 1: Elaboración de la Iniciativa

La iniciativa tiene como primera etapa la elaboración; el procedimiento mediante el cual es propuesta una nueva normatividad a nivel de proyecto de texto, sin ninguna vinculación con el electorado por el momento.

2.1.1 Requisitos de fondo

La ley no establece claramente cual puede ser la materia a legislar por los ciudadanos. En otras palabras, el contenido de la iniciativa no se encuentra regulado, por lo que pareciera ser que se podría legislar en cualquier tema. Lo

anterior correspondería al derecho incluido en la constitución californiana sobre el poder que tiene el pueblo de alterar o reformar sus instituciones gubernamentales de la forma que así convenga al bien común.²

Aún con la consideración anterior, existen limitaciones que debemos enunciar a este derecho, si es que se quiere hacer una interpretación que parezca adecuada. No puede regular una cuestión de competencia federal en virtud de la supremacía de normas establecida en el sistema legal americano, sino que debe ceñirse a la competencia estatal.³ Lo anterior parece sumamente sencillo si es que la iniciativa quisiera modificar expresamente alguna norma contenida en un texto de carácter federal, sin embargo, en muchas ocasiones pudiera presentarse la inclusión de un tema que no sea fácil de detectar a primera vista, pero que pudiera tener impacto en algo considerado de competencia federal. Para atenuar el posible impacto de un problema como el descrito, una vez concluida la votación de la iniciativa y aprobada ésta, como todas las leyes en el sistema norteamericano, se encuentra sujeta a un posible *judicial review*⁴, en donde se analizaría algún conflicto de leyes entre la nueva propuesta y alguna cuestión a nivel federal.

² Este derecho, propio de la teoría democrática, es considerado ilimitado debido a la soberanía reconocida en el pueblo, quien es el único propietario del poder para tomar decisiones, contando además con la libertad amplísima para regular en la forma y materia que así sea considerado. John Rawls utiliza expresiones como bienes primarios de la sociedad para señalar el catálogo indeterminado de instituciones que existen en la sociedad, el cual se presenta indeterminado porque se le concede a la sociedad la capacidad de elegir el bien común, mediante el acuerdo social de voluntades de forma amplísima, mismo que puede ser modificado, mediante un acuerdo de igual naturaleza. No sucede así el poder originario de la sociedad, el cual no podría ser desconocido por el documento constitucional sino que, por el contrario está contemplado en forma amplia en el texto de la Constitución.

³ Para mayor referencia sobre el tema de supremacía federal consultar los siguientes precedentes: *Panama Refining Co v Ryan* (1935), *Railroad Retirement Bd. V. Alton Railroad* (1935), *Schechter Corp v. U.S.* (1935), *Carter v. Carter Coal* (1936).

⁴ Thomas E. Cronin, *op. Cit.*, p.37: “*The courts play an important role in the initiative process. In addition to interpreting and enforcing initiatives that are validly adopted, courts are frequently asked to review initiatives to determine: (1) whether the procedural requirements for submission to the voters or for adoption have been complied with, (2) whether the initiative falls within the subject matter for which the initiative process is available, and (3) whether the provision is valid under federal and state constitutional standards.*” (Traducción libre del autor: “**Las cortes juegan un papel importante en el proceso de iniciativa. Además de interpretar y aplicar las iniciativas validamente adoptadas, las**

2.1.2 Requisitos de forma

En primer lugar debo decir que la iniciativa es un procedimiento que puede ser utilizado exclusivamente por los votantes de California, por lo tanto son estos los que deben elaborarla. O por lo menos esto existe como noción del derecho a que los votantes sean los que la promuevan y decidan al respecto. Para mayor precisión aclaro que es suficiente que la iniciativa sea elaborada por un solo votante. La historia romántica del proceso de iniciativa, cuenta cómo aquellos ciudadanos considerados como ajenos a la política y sin capacidad económica que los haga sujetos comunes en la mesa de las decisiones públicas, han conseguido que sus iniciativas se conviertan en ley.⁵ Ahora bien, algunos de los últimos gobernadores que ha tenido California han recurrido al proceso de iniciativa con la finalidad de conseguir el apoyo popular para una serie de medidas que prefieren presentar a votación general que someterla a la decisión de la legislatura. Este es un tema que más adelante será sujeto de análisis.

cortes reciben solicitudes frecuentes para revisar las iniciativas para determinar: (1) si los requerimientos procedimentales para someter a los votantes o para la adopción de la iniciativa han sido cubierto, (2) cuando la iniciativa cae dentro de la materia del tema por el cual el proceso de iniciativa se encuentra en curso, y (3) si la provisión es válida bajo los esquemas federales y locales”)

⁵ Richard J. Ellis, *op. cit.*, p. 6: “*When, in the summer of 1997, she (Helen Hill from Oregon) drove her old pick up truck to the state capitol in Salem to file her open adoption records initiative, she had, she later admitted: ‘no idea what I was doing.’ Indeed, she had only been inside the state capitol on one other occasion, when, a few years back, she had taken her kids to visit the state house. The secretary of state’s office had to walk her through almost every step of the filing process. Yet in filling those papers Hill launched an initiative that would rock the adoption establishment not only in Oregon but across the nation.*” Robert J. Ellis, *Op. Cit.*, p. 6 (Traducción libre del autor: “**Cuando, en el verano de 1997, (Helen Hill de Oregon) manejo su vieja pickup a la capital del estado en Salem para presentar su iniciativa de abrir los archivos de adopción, no tenía, posteriormente admitiría, idea de lo que estaba haciendo. De hecho, ella solo había estado dentro del capitolio del estado en otra ocasión, cuando, algunos años atrás, había llevado a sus chicos a visitar la casa del estado. El oficial del Secretario de Estado tuvo que llevarla a través de casi cada paso para llevar el proceso. Llenando esos papeles Hill lanzó una iniciativa que estremecería la institución de la adopción no solo en Oregon, sino a través de la nación**”)

Comenzaremos con nuestra dinámica señalando que en cuanto a la forma, se establecen una serie de requisitos que debe cubrir la iniciativa. Al primero de ellos se le ha llamado *single subject rule*.⁶ La idea de este principio es que las leyes que se presenten en forma de iniciativa ciudadana pueden regular una sola materia.

Otro requisito necesario es que la iniciativa debe plantearse con pretensión de cobertura en todo el territorio californiano, en el sentido de tener carácter obligatorio en la totalidad de subdivisiones políticas del estado (condados).⁷ Con este artículo se previenen tanto la aplicación exclusiva de una regulación en una región, como la omisión de una región en la aplicación de la norma. Se busca conservar el carácter general de la norma. Asimismo, se prohíbe que una iniciativa que recibe una votación favorable en una región del Estado, pero desfavorable en otra, pueda tener vigencia en la región en la que fue votada favorablemente exclusivamente.

⁶ *California Constitution*: www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

“*Article 2. Voting, Initiative and Referendum, and Recall.*

Sec. 8.

...

(d) An initiative measure embracing more than one subject may not be submitted to the electors or have any effect.”(Traducción libre del autor: “Artículo 2, Votación, Iniciativa y Referendum, y Revocación. Sec 8...(d) Una iniciativa que contemple mas de un tema no podrá ser sometida a los electores o tener algún efecto”)

⁷ *California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

“*Article 11. Local Government.*

Sec. 1. (a) The State is divided into counties which are legal subdivisions of the State.”

(Traducción libre del autor: “Artículo 2, Votación, Iniciativa y Referendum, y Revocación. Sec 1 (a) El Estado se divide en condados que son subdivisiones legales del Estado”)

Ahora bien la sección 12 del mismo artículo⁸ contiene una disposición por demás llamativa. Prohíbe que a través de una iniciativa se designe a alguien para ocupar un cargo público o se faculte a alguna corporación para realizar alguna función o algún poder o deber. La idea de esta regulación es nuevamente la intención de conservar la generalidad de la norma. Esta cuestión sufre una actualización importante con los temas de buena gestión y combate a la corrupción que han dominado por un buen tiempo la mesa de discusión sobre la gestión pública. Principio importante es la conservación de la generalidad de la norma cuando a través de la emisión particularizada de ella se podría generar un perjuicio individualizado y peor aún, se ha considerado, un beneficio para un individuo en específico. En esta norma claramente se hace referencia a las corporaciones, las cuales tienen una larga historia de incidencia en la toma de decisiones públicas y una amplia relación con el desarrollo de las iniciativas populares. Se busca evitar que a través de ella se consigan beneficios directos para las corporaciones o el interés privado.

También se prohíbe que la iniciativa establezca disposiciones en cuanto a su aplicación dependiendo de la cantidad de apoyo recibido. Es decir, no puede contener alternativas respecto del tipo de norma que entraría en vigor si se consigue un cincuenta, ochenta o ciento por ciento de respaldo. La idea de esta regulación es dar claridad al votante en cuanto al sentido de su voto. Es lógico que el votante no sepa el resultado de la iniciativa en el momento de

⁸ *California Constitution*: www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006.

“Article 2. Voting, Initiative and Referendum, and Recall.

Sec. 12. No amendment to the Constitution, and no statute proposed to the electors by the Legislature or by initiative, that names any individual to hold any office, or names or identifies any private corporation to perform any function or to have any power or duty, may be submitted to the electors or have any effect.”

(Traducción libre del autor: “Artículo 2, Votación, Iniciativa y Referendum, y Revocación. Sec 12. Ninguna enmienda a la Constitución, o ley propuesta a los electores por la Legislatura o por iniciativa, que nombre a algún individuo para ocupar una posición, o nombre o identifique ninguna corporación privada para realizar alguna función o tener algún poder u obligación, puede ser sometida a los electores o tener ningún efecto”)

sufragar, por lo cual de permitirse un sistema de alternativas, carecería de posibilidades de reconocer la alternativa que se aplicaría, dando paso a que la decisión sea tomada por un dato estadístico antes que por la voluntad general. Esta prohibición procura la certeza en el electorado sobre el verdadero alcance de su voto.⁹

2.1.3 Revisión del lenguaje de la iniciativa

Sí el o los proponentes¹⁰ que pretendan presentar una iniciativa para su calificación, antes de hacer entrega del documento a la oficina del abogado general, consideran que necesita ser revisado por la autoridad legislativa para adaptar el lenguaje utilizado en la misma a los términos legales apropiados, pueden someterlo a revisión por el Consejo Legislativo (*Legislative Counsel*), el cual para admitirlo a revisión debe considerar dos cuestiones; la primera es que la solicitud sea hecha por lo menos por veinticinco votantes; la segunda es que la iniciativa tenga, a su criterio (presencia del tema en los medios de comunicación, forma del documento y actores que presentan el documento, según la opinión de los especialistas consultados), posibilidades de calificar para la elección.¹¹

⁹ *California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

“Article 2. Voting, Initiative and Referendum, and Recall.

Sec. 12.

...

(f) *An initiative measure may not contain alternative or cumulative provisions wherein one or more of those provisions would become law depending upon the casting of a specified percentage of votes for or against the measure.*” (Traducción libre del autor: “Artículo 2, Votación, Iniciativa y Referendum, y Revocación. Sec 12...(f) Una iniciativa no puede contener provisiones alternativas o acumulativas donde una o mas de esas provisiones se convertirá en ley dependiendo del resultado de un porcentaje específico de votos a favor o en contra de una medida”)

¹⁰ *Elections Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“9002. ...

The persons presenting the request shall be known as the ‘proponents’. “ (Traducción libre del autor: “9002. Las personas que presentan la solicitud deberán ser conocidas como “proponentes”)

¹¹ *Elections Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“10243. *The Legislative Counsel shall cooperate with the proponents of an initiative measure in its preparation when:*

El Consejo Legislativo hará las sugerencias que considere pertinentes, referentes a la forma en la que está escrito el documento y orientadas al uso preciso del lenguaje.

2.2 Etapa 2: Calificación de la Propuesta.

Ahora bien, concluida la etapa de elaboración de la iniciativa, se sigue a la etapa de Calificación de la Propuesta (Fig. 2.2), la cual se desarrolla ante la oficina del Abogado General (*General Attorney*), la Secretaria de Estado (*Secretary of State*)¹² y las oficinas electorales de condado (*County Election Officials*). La Calificación de la Propuesta es la decisión que toma el gobierno estatal respecto del cumplimiento o no por parte de los proponentes de la iniciativa de los requisitos necesarios para que la misma sea presentada en la siguiente elección general. El primer paso es la presentación de la iniciativa a la Oficina del Abogado General del Estado.

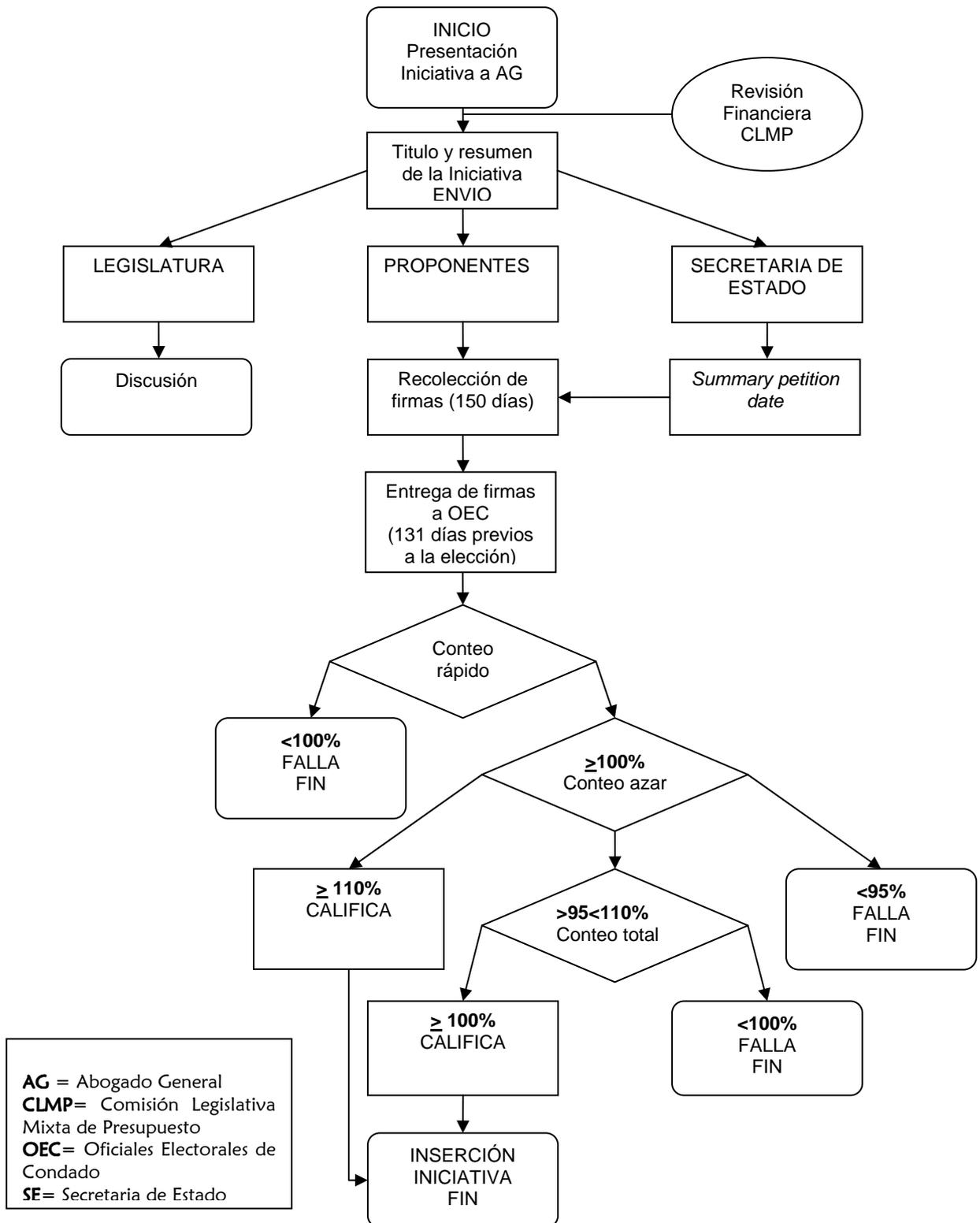
(a) *Requested in writing so to do by 25 or more electors proposing the measure; and*
(b) *In the judgment of the Legislative Counsel there is reasonable probability that the measure will be submitted to the voters of the State under the laws relating to the submission of initiatives.*”

(Traducción libre del autor: “10243. El Consejo Legislativo deberá cooperar con los proponentes de una iniciativa en su preparación cuando:

- (a) Solicitud por escrito para hacerlo por 25 o más electores proponiendo la medida; y**
- (b) A juicio del Consejo Legislativo existe probabilidad razonable de que la medida sea submitida a los votantes del Estado bajo las leyes relativas a la submisión”)**

¹² En el sistema electoral californiano el Secretario de Estado es la autoridad organizadora de las elecciones. Se le considera perteneciente al poder Ejecutivo, aun cuando el titular de la Secretaría no es designado por el Gobernador, sino que es votado por los electores. Lo anterior la da cierta legitimidad para actuar en la materia ya que aún cuando llega al cargo a través de un partido político y sus funciones descansan principalmente sobre las contiendas entre estos, es del conocimiento popular que sus funciones son esas y precisamente es elegido para ellas. No resta decir que debido a la posibilidad de reelección en el sistema californiano, el Secretario de Estado también organiza las elecciones en las cuales se decide sobre su permanencia o no en el cargo, en el caso de que se presente a la contienda, lo cual genera la necesidad de muchos controles externos para evitar circunstancias de inequidad en su favor.

Figura 2.2 La calificación de la iniciativa ciudadana



2.2.1 Presentación de la iniciativa al Abogado General¹³

El primer paso a tomar después de la elaboración de la iniciativa es presentar el documento al Abogado General, quien tiene la obligación de proporcionar a la iniciativa un título y elaborar un resumen que contenga los lineamientos más importantes de la misma el cual no debe exceder las cien palabras.¹⁴ La finalidad de este requisito es presentar la iniciativa en los términos más claros para que los posibles adherentes a ella, para que en caso de calificarse a la elección, los votantes puedan contar con un conocimiento lo mas imparcial y objetivo posible al momento de informarse sobre los alcances e intenciones de la iniciativa. Esta regulación parte de la creencia de que el abogado general tiene un estatus de imparcialidad, debido a su carácter de servidor público. Además su conocimiento jurídico lo hace la persona especializada para rescatar el alcance regulatorio de la propuesta.

Realizada su función, el Abogado General tiene la obligación de enviar la iniciativa con su título y resumen a la Legislatura (Senado y Asamblea), el Secretario de Estado y los peticionarios.

¹³ *Elections Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“9004. *Upon receipt of a draft of a petition, the Attorney General shall prepare a summary of the chief purposes and points of the proposed measure.*” (Traducción libre del autor: **“9004. Cuando recibe un proyecto de petición, el Abogado General deberá preparar un resumen de los propósitos principales y puntos de la medida propuesta.”**)

¹⁴ *Elections Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“9002. *Prior to the circulation of any initiative or referendum petition for signatures, a draft of the proposed measure shall be submitted to the Attorney General with a written request that a title and summary of the chief purpose and points of the proposed measure be prepared. The title and summary shall not exceed a total of 100 words.*” (Traducción libre del autor: **“9002 Antes de la circulación de alguna petición de firmas de una iniciativa o referéndum, un proyecto de la medida propuesta deberá ser submitido al Abogado General con una petición escrita de que un título y un resumen de los propósitos principales y puntos de la medida propuesta sean preparados. El título y el resumen no deben exceder un total de cien palabras”**)

El día en que realiza el envío se le conoce como *summary petition date* y sirve como fecha para contar los términos legales de la recolección de firmas de la que se hablará en temas siguientes.

2.2.2 Revisión financiera del documento.

Sí a consideración del Abogado General el documento contiene disposiciones relativas a la recaudación fiscal o el gasto público del Estado que debieran ser consideradas por el especialista financiero, ya que él, en su calidad de especialista jurídico, no puede dar una opinión al respecto, deberá enviar la iniciativa a la Comisión Legislativa Mixta de Presupuesto (*Joint Legislative Budget Committee*) para que a través de su Departamento de Finanzas se haga el estudio del posible impacto en el dinero público y se incluya en el resumen que prepara el abogado la estimación de aumento o disminución en las finanzas públicas. Este estudio lo deberá realizar dicha oficina en el término de veinticinco días, durante el cual deberá enviarlo de vuelta a la oficina del Abogado General.¹⁵

¹⁵ *Elections Code* www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“9005. *Notwithstanding Section 9004, the Attorney General, in preparing a title or summary for an initiative measure, shall determine whether the substance thereof if adopted would affect the revenues or expenditures of the state or local government, and if he or she determines that it would, he or she shall include in the title either the estimate of the amount of any increase or decrease in revenues or costs to the state or local government, or an opinion as to whether or not a substantial net change in state or local finances would result if the proposed initiative is adopted.*

The estimates as required by this section shall be made jointly by the Department of Finance and the Joint Legislative Budget Committee, who shall deliver them to the Attorney General so that he or she may include them in the titles prepared by him or her.

The estimate shall be delivered to the Attorney General within 25 working days from the date of receipt of the final version of the proposed initiative from the Attorney General.”

(Traducción libre del autor: “9005. Sin perjuicio de la Sección 9004, el Abogado General, al preparar un título y un resumen de una mediada de iniciativa, debe determinar cuando el contenido de la misma si es adoptado podría afectar los gastos del gobierno estatal o local y si el o ella determina que sí, el o ella deberá incluir en el título ya sea el estimado del monto del incremento o decremento de réditos o costos en el gobierno estatal o local, o una opinión de si hay o no un cambio substancia en las finanzas estatales o locales que resulten si la iniciativa propuesta es adoptada. Las estimaciones como son requeridas en esta sección debe ser hechas conjuntamente por el Departamento de Finanzas y la Comisión Legislativa Mixta de Presupuesto, que deberán entregarle al Abogado General para que pueda incluirlas en los títulos preparados por el. La

Si procede la revisión fiscal del párrafo anterior el Abogado General tendrá quince días adicionales para continuar el trámite después de recibirla por parte de la comisión mixta.

2.2.3 Envío del título de la iniciativa y su resumen

El Abogado General cuenta con quince días hábiles después de recibida la iniciativa por parte de los proponentes o por parte del Departamento de Finanzas en su caso, para enviar el estudio con la imposición de título y resumen a la Secretaría de Estado, a la Legislatura (Senado y Asamblea) y a los proponentes; quienes al recibirla tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Secretaría de Estado. El Abogado General debe notificarle a la Secretaría de Estado la fecha en la que entregó el documento a los proponentes. La Secretaría de Estado a su vez tendrá que elaborar y notificar a los proponentes y a los oficiales electorales de condado las fechas límites para cumplir con los requisitos que en páginas posteriores se señalarán.
- b) Legislatura. Senado y Asamblea. Una vez recibido el documento los cuerpos legislativos conducirán las audiencias públicas correspondientes para dar a conocer el contenido de este y proveer a la discusión del mismo. Tienen la limitante de no poder alterar el documento en ninguna de sus partes.
- c) Proponentes. Una vez que han recibido el documento por parte del Abogado General tienen ciento cincuenta días para circularlo entre la población del Estado y cubrir el requisito de firmas correspondiente.

estimación deberá entregarse al Abogado General dentro de los 25 días laborables desde el día de recepción de la versión final de la iniciativa propuesta por el Abogado General.”)

2.2.4 Recolección de Firmas

Una vez que han recibido la notificación del Abogado General conteniendo el título de la iniciativa y su resumen, los peticionarios pueden comenzar la recolección de firmas. Existen dos posibilidades que contempla la ley en cuanto a la cantidad de firmas solicitadas:

- a) Ocho por ciento en el caso de enmiendas a la Constitución.
- b) Cinco por ciento en el caso de leyes.¹⁶

Todos los peticionarios adherentes deben contar con la calidad de electores en el estado de California. La solicitud de firmas debe seguir algunos requisitos que ha continuación se enuncian:

- a) Debe realizarse en un periodo máximo de ciento cincuenta días¹⁷ cumpliéndose con por lo menos ciento treinta y un días¹⁸ anteriores al de la elección general.

¹⁶California Constitution en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

“Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall

Section 8

...

(b) An initiative measure may be proposed by presenting to the Secretary of State a petition that sets forth the text of the proposed statute or amendment to the Constitution and is certified to have been signed by electors equal in number to 5 percent in the case of a statute, and 8 percent in the case of an amendment to the Constitution, of the votes for all candidates for Governor at the last gubernatorial election.”

(Traducción libre del autor: “Artículo 2 Votación, Iniciativa y Referéndum, y Revocación. Sección 8. (b) Una iniciativa debe ser propuesta mediante la presentación al Secretario de Estado de una petición que establece el texto de la ley propuesta o la enmienda a la Constitución y esta certificado que ha sido firmada por electores en igual número al cinco por ciento en el caso de una ley, y un ocho por ciento en el caso de una enmienda a la Constitución, de los votos para todos los candidatos a Gobernador de la última elección gubernamental”)

¹⁷ Elections Code en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“336. ...

No petitions for a proposed initiative measure shall be circulated for signatures prior to the official summary date. Petitions with signatures on a proposed initiative measure shall be filed with the county elections official not later than 150 days from the official summary date, and no county elections official shall accept petitions on the proposed initiative measure after that period.” **(Traducción libre del autor:**

- b) Las peticiones deberán ser circuladas por condado, ya que serán presentadas por secciones ante las autoridades electorales de cada uno.
- c) Al inicio de la petición debe imprimirse en fuente no menor a tamaño doce, el título de la iniciativa y el resumen elaborados por el Abogado General.
- d) Debe dirigirse la petición a la Secretaria de Estado solicitándole que se incluya en la siguiente votación general.
- e) La parte baja de cada hoja incluir debe la leyenda: *Aviso al público. Esta petición puede estar siendo circulada por un voluntario o un recolector de firmas contratado para ello, Usted tiene el derecho de preguntar.*¹⁹

“336... Ninguna petición para una iniciativa propuesta podrá ser circulada para firmas antes de la fecha oficial. Peticiones con las firmas en una iniciativa propuesta deben ser introducidas con el oficial electoral del condado sin rebasar los 150 días de la fecha oficial, y ningún oficial electoral del condado deberá aceptar peticiones en la iniciativa propuesta después de ese periodo”)

¹⁸ *California Constitution*: www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

*“Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall
Sec. 8.*

...

(c) The Secretary of State shall then submit the measure at the next general election held at least 131 days after it qualifies or at any special statewide election held prior to that general election. The Governor may call a special statewide election for the measure.”

(Traducción libre del autor: “Artículo 2 Votación, Iniciativa, Referendum y Revocación...)

(c) El Secretario de Estado deberá entonces submitir la medida en la siguiente elección general que se lleve a cabo por lo menos 131 días después de calificada o en cualquier elección estatal especial celebrada antes de esa elección general. El Gobernador puede llamar a una elección especial estatal para la medida.”)

¹⁹ *Elections Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“101. Notwithstanding any other provision of law, any state or local petition required to be sign by voters shall contain in 12-point type, prior to that portion of the petition for voters’ signatures, printed name and residence addresses, the following language:

‘NOTICE TO THE PUBLIC:

THIS PETITION MAY BE CIRCULATED BY A PAID SIGNATURE GATHERER OR A VOLUNTEER. YOU HAVE THE RIGHT TO ASK.’ “

(Traducción libre del autor: “ 101 A pesar de cualquier otra previsión de ley, toda petición local o estatal requerida para ser firmada por los electores deberá contener en tipo de 12 puntos, anterior

- f) La petición debe tener espacio para la firma de cada peticionario adherente, así como para su nombre impreso, dirección de residencia, ciudad o nombre de su comunidad. Ninguno de estos datos puede estar preimpreso. Cada peticionario adherente debe ser numerado.
- g) El recolector de firmas debe escribir con su propio puño y letra: nombre, lugar de residencia, declaración de ser elector o estar calificado para registrarse a votar en el Estado de California y el periodo de tiempo en el cual las firmas fueron obtenidas. Asimismo debe declarar que él personalmente circuló la petición, que atestiguó y de acuerdo con su conocimiento y creencia la impresión de la firma hecha por la persona de la cual el nombre aparece y que declara bajo juramento y so pena de incurrir en algún ilícito que lo declarado es verdad. Ninguno de estos datos puede estar preimpreso en la petición.
- h) Los peticionarios adherentes por su parte solo pueden firmar iniciativas que vayan a ser presentadas en la oficina electoral de su condado.
- i) Cualquier adherente tiene la posibilidad de renunciar a su adhesión mediante carta dirigida al oficial electoral del condado con anticipación a la presentación final de las firmas.

a la parte correspondiente a las firmas de los electores, nombre impreso y domicilio de residencia, la siguiente leyenda:

NOTICIA AL PÚBLICO

ESTA PETICIÓN PUEDE SER CIRCULADA POR UN RECOLECTOR DE FIRMAS PAGADO O UN VOLUNTARIO USTED TIENE EL DERECHO DE PREGUNTAR”)

2.2.5 Entrega de la petición.

Una vez que los peticionarios han concluido con el proceso de recolección de firmas, corresponde hacer la entrega a cada uno de los oficiales electorales de condado. Se deben entregar por secciones, cada sección corresponde a un condado, deben entregarse por separado pero todas simultáneamente. No es posible entregar secciones posteriormente, a menos que sea por orden judicial. Solo los proponentes de la iniciativa y personas autorizadas por ellos por escrito pueden hacer entrega de las secciones.

2.2.6 Verificación de las firmas contenidas en la petición.

Ya que han recibido la petición y las firmas que la acompañan, los oficiales electorales de condado tienen ocho días hábiles para efectuar un conteo rápido del total de firmas y notificarlo a la Secretaría de Estado.²⁰

Si la Secretaría después que le son entregados los resultados de cada condado en el que se presentaron firmas y realizado su conteo, determina que la iniciativa no alcanza el cien por ciento requerido para la calificación, notifica

²⁰ *Elections Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“9030. ...

(b) Within eight days after the filing of the petition, excluding Saturdays, Sundays, and holidays, the elections official shall determine the total number of signatures affixed to the petition and shall transmit this information to the Secretary of State. If the total number of signatures filed with all elections officials is less than 100 percent of the number of qualified voters required to find the petition sufficient, the Secretary of State shall so notify the proponents and the elections officials, and no further action shall be taken with regard to the petition.”

(Traducción libre del autor: “9030... (b) Dentro de los ocho días siguientes a la entrega de la petición, excluyendo Sábados, Domingos, y días feriados, el oficial electoral deberá determinar el número total de firmas adjuntas a la petición y deberá enviar esta información al Secretario de Estado. Si el número de total de firmas entregadas con todos los oficiales electorales es menor al 100 por ciento del numero de votantes calificados requeridos para considerar la petición suficiente, el Secretario de Estado deberá notificarlo a los proponentes y a los oficiales electorales, y ninguna acción posterior deberá tomarse considerando esta petición.”)

al oficial electoral de condado y a los peticionarios que la propuesta ha fallado para la calificación, concluyendo en ese momento el trámite.

Después de realizado el conteo rápido de los condados, sí la Secretaría puede encontrar que el número de peticionarios es igual o mayor a cien por ciento, caso en el cual ordena un conteo al azar²¹, mediante la verificación de quinientas firmas o el tres por ciento de las firmas conseguidas en cada condado la cantidad que resulte mayor. Dependiendo de los resultados de este conteo la Secretaria de Estado aplica una formula de validación para calcular el total de firmas válidas. Los resultados que puede arrojar el conteo son los siguientes, los cuales se enumeran con sus probables consecuencias:

a) Sí el resultado es menor a noventa y cinco por ciento, la iniciativa ha fallado su calificación, lo cual se notifica a los proponentes y a los oficiales de condado.²²

²¹ *Elections Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“9030. ...

c) If the number of signatures filed with all elections officials is 100 percent or more of the number of qualified voters needed to declare the petition sufficient, the Secretary of State shall immediately so notify the elections officials.”

(Traducción libre del autor: “9030...c) si el número de firmas entregadas con todos los oficiales electorales es del 100 por ciento o más del numero de electores calificados necesarios para declarar la petición suficiente, el Secretario de Estado deberá inmediatamente notificarselo a los oficiales electorales.”)

²² *Elections Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“9030. ...

(f) If the certificates received from all elections officials by the Secretary of State establish that the number of valid signatures does not equal 95 percent of the number of qualified voters needed to find the petition sufficient, the petition shall be deemed to have failed to qualify, and the Secretary of State shall immediately so notify the proponents and the elections officials.”

(Traducción libre del autor: “9030...(f) Si los certificados recibidos por el Secretario de Estado de parte de todos los oficiales electorales establecen que el número de firmas validas no iguala el 95 por ciento del numero de votantes calificados necesarios para encontrar la petición suficiente, la petición deberá juzgarse como que ha fallado la calificación, y el Secretario de Estado deberá notificarlo inmediatamente a los proponentes y a los oficiales electorales”)

b) Si el resultado es mayor al ciento diez por ciento entonces se considera que la iniciativa ha calificado.²³

c) Si el resultado se encuentra en un rango entre noventa y cinco y ciento diez por ciento, el Secretario de Estado pide a los oficiales electorales de condado verificar cada firma petitoria dentro de un plazo de treinta días hábiles después de recibida la notificación para que ellos realicen el conteo total de firmas calificadas en su condado.²⁴ Si el resultado final igual o supera el ciento por ciento de las firmas requeridas la iniciativa se encuentra calificada.

2.2.7 Inserción de la iniciativa

La petición se considera como inserta y la iniciativa calificada el día que la Secretaria de Estado recibe todos los certificados de los oficiales electorales de condado mostrando que se ha cumplido con el número de votantes, ya sea a través del conteo al azar o de un conteo completo. Si la iniciativa califco se

²³ *Elections Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“9030. ...

(g) If the certificates received from all elections officials by the Secretary of State total more than 110 percent of the number of qualified voters needed to find the petition sufficient, the petition shall be deemed to qualify as of the date of receipt by the Secretary of State of certificates showing the petition to have reached the 110 percent, and the Secretary of State shall immediately so notify the proponents and the elections officials.”

(Traducción libre del autor: “9030...(g) Si los certificados recibidos por el Secretario de Estado de parte de todos los oficiales electorales totaliza mas del 110 por ciento del número de votantes calificados necesarios para encontrar la petición suficiente, la petición deberá ser juzgada como calificado desde el día de recepción por el Secretario de Estado de los certificados mostrando que la petición ha conseguido el 110 por ciento, y el Secretario de Estado deberá inmediatamente notificarlo a los proponentes y a los oficiales electorales.”)

²⁴ *Elections Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“9031. ...

(a) If the statistical sampling shows that the number of valid signatures is within 95 to 110 percent of the number of signatures of qualified voters needed to declare the petition sufficient, the Secretary of State shall order the examination and verification of each signature filed, and shall so notify the elections officials.”

(Traducción libre del autor: “9031...(a) Si la muestra estadística enseña que el número de firmas válidas esta entre 95 y 110 por ciento de el número de firmas de votantes calificados necesarios para declarar una petición suficiente, el Secretario de Estado deberá ordenar la examinación y verificación de cada firma introducida, y deberá notificarlo a los oficiales electorales”)

envía a los proponentes y a cada condado un certificado de la calificación. Con el certificado de la calificación de la iniciativa, la Secretaria de Estado envía copias de la misma al Senado y la Asamblea para que la circulen en sus respectivos comités, los que deberán establecer audiencias públicas sobre el contenido de la misma. No podrán hacerlo en un término posterior a los treinta días antes de la elección. La legislatura no tiene la autoridad de alterar la medida o proponer su no inclusión en la votación.

2.3 Etapa 3: Campaña

La campaña de promoción de la aprobación o negativa de la iniciativa es la etapa con la que se da a conocer al electorado por parte de los proponentes y de los oponentes los argumentos, razones o propaganda que se consideran necesarios para influir en el ánimo del elector para votar en uno u otro sentido. Como lo he señalado con anterioridad, la idea del presente capítulo es abordar la iniciativa como un procedimiento, por lo cual tenemos que apegarnos a los textos legales en que se describe la regulación de la iniciativa. Por lo anterior, aún cuando el tema de la campaña genera muchas preguntas a nivel de la discusión democrática de la iniciativa, por el momento me limito a las cuestiones legales de su regulación.

Cuando se incorporó la iniciativa al sistema político californiano se pensaba que el malestar general de la ciudadanía con la corrupción reinante en los círculos políticos, sería suficiente para mantener ajenos a la intervención en este proceso a los intereses especiales que se habían adueñado de la toma de decisiones. Se confiaba en una suerte de buen ciudadano que utilizaría este nuevo poder solamente para el beneficio común, se consideraba un tanto inocentemente que el ciudadano de la comunidad era un ser político que actuaría sin privilegiar intereses privados y que además los intereses especiales, en particular los corporativos, se hallarían sin posibilidad de

participar en las decisiones fuera de los tradicionales pasillos de los poderes establecidos.

Lamentablemente no ha ocurrido así. A los intereses especiales en pocas ocasiones se les ha mantenido apartados de los procesos políticos. La forma de intervención más común es a través de fuertes cantidades de dinero que invierten en desarrollo de estrategias para influir en la colocación de determinadas medidas en el sentido del voto del ciudadano.²⁵

El tema de la campaña no se encuentra regulado por la Constitución californiana. La regulación de la misma comienza a partir de la Reforma Política de 1974. La reforma de ese año no ha sido el único intento de regulación exitoso, con posterioridad varias veces se han presentado iniciativas que han perdido en la elección, o que una vez siendo aprobadas como tales han sido declaradas inconstitucionales por las cortes que las han revisado.²⁶ Así pues, la

²⁵ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“81001. *The people find and declare as follows:*

...

(g) The influence of large campaign contributors in ballot measure elections is increased because the ballot pamphlet mailed to the voters by the state is difficult to read and almost impossible for a layman to understand; and”

(Traducción libre del autor: “81001 El pueblo encuentra y declara lo siguiente:

... (g) La influencia de contribuyentes masivos a la campaña se incrementa debido a que la guía del votante enviada a los electores por el estado es difícil de leer y casi imposible para el hombre común de entender, y...”)

²⁶ Thomas E. Cronin, *op. cit.*, p. 56: “*Following these actions the legislature several times reformulated the disclosure statutes. In 1977 it developed a new provision that required persons reproducing any writing ‘having reference to an election, to any candidate or to any measure’ to include the name and address of ‘a person responsible’ for the reproduction. In 1979 a lower court found this reformulated statute unconstitutionally overbroad. The following year, in 1980, the Fourth District Court of Appeal agreed, finding that the reformulated statute violated the First Amendment. This court said that any legitimate state interests involved could be ‘furthered through more narrowly constructed statutes without the criminalization of anonymously uttering the truth.’ ”*

(Traducción libre del autor: “Siguiendo estas acciones la legislatura algunas veces reformula la normatividad de transparencia. En 1977 desarrollo una nueva provisión que requería a quien publicara cualquier escrito “haciendo referencia a una elección, candidato o medida” para incluir el nombre y dirección de la persona responsable de la publicación. En 1979 una Corte menor encontró este estatuto reformulado inconstitucional. El año siguiente, en 1980, el Cuarto Distrito de la Corte de Apelaciones, concordó, encontrando que el estatuto violaba la Primera Enmienda. Esta

normatividad vigente respecto a la regulación de las campañas esta contenida en el documento *Political Reform Act of 1974* que forma parte del Código de Gobierno.²⁷ El acta trata de hacer énfasis en dos aspectos: La limitación y exposición pública de los participantes en las campañas de promoción del voto y el mejoramiento de las formas con las que el ciudadano cuenta para gozar de información con cierto grado de objetividad que no lo haga depender enteramente de la propaganda para elegir su voto. Así pues, las dos grandes figuras de esta regulación son el financiamiento de la campaña y la información de que dispone el votante para emitir su decisión.

2.3.1 Financiamiento de la campaña.

El Estado de California cuenta con una serie de reglas respecto al financiamiento que lo hace uno de los estados con regulaciones más estrictas en la materia. La base de esta regulación se centra en el llamado *disclosure* que es la obligación que tienen de dar la cara a la luz pública los contribuyentes económicos a una campaña política, ya sea para arribar a un cargo o para calificar una iniciativa, y que refiere principalmente al origen y uso del dinero empleado en una campaña y recaudado con estos fines.

Así pues, a lo largo del tiempo se ha intentado endurecer los medios de control sobre los gastos de campaña, muchas veces utilizando el mismo proceso de iniciativa para promover la incorporación de medidas regulatorias. Algunas de ellas han alcanzado vigencia plena mientras que otras han sido desechadas bajo argumentos de inconstitucionalidad por las cortes. El tratamiento del tema es muy complicado; la deficiencia en su regulación

corte dijo que ningún interés legítimo del estado involucrado podría “perseguirse a través de normas más estrechamente construidas sin la criminalización de la verdad absolutamente anónima.”)

²⁷La *Political Reform Act of 1974* se encuentra ubicada en el Título 9 del Código de Gobierno, de las secciones 81000 a la 91014.

acarrea la falta de controles eficaces, mientras que el exceso de ella resulta en una limitación a los derechos políticos.

Entre las principales disposiciones está la regulación a las contribuciones por medio de comités de campaña.²⁸ Las campañas políticas en los Estados Unidos se organizan alrededor de un comité.²⁹ A este se le ha definido como aquel que por motivos políticos recibe más de mil dólares, o gasta más de mil dólares, o contribuye con diez mil dólares o más para apoyar a un comité o un candidato en un mismo año. Considero necesario señalar que el comité es la base de la campaña, el que recibe el recurso, lleva a cabo las acciones trazadas en la estrategia y más importante que todo, tiene la tarea de comunicarse con el votante. La información que llegue al votante depende del comité.

²⁸ Richard J. Ellis, *op. cit.*, p. 60: “*In California in 1990, for instant, contributions of under \$1,000 made up only 6 percent of the total contributions in support of or in opposition to initiative campaigns. Thirty-seven percent (roughly \$40 million) of the total initiative dollars came from 19 donors, and 67 percent (\$74 million) came from 141 individuals and organizations, each of which gave at least \$100,000.*”

(Traducción libre del autor: “En California en 1990, por ejemplo, contribuciones debajo de \$1,000 representan solo el 6 por ciento de las contribuciones totales en apoyo u oposición de una campaña de iniciativas. Treinta y siete por ciento (\$40 millones aprox) del total del dinero en la iniciativa provino de 19 donadores y 67 por ciento (\$74 millones) provinieron de 141 individuos y organización, cada una aportó por lo menos \$100,000”)

²⁹ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“82013. ‘Committee’ means any person or combination of persons who directly or indirectly does any of the following:

(a) *Receives contributions totaling one thousand dollars (\$1,000) or more in a calendar year.*

(b) *Makes independent expenditures totaling one thousand dollars (\$1,000) or more in a calendar year;*
or

(c) *Makes contributions totaling ten thousand dollars (\$10,000) or more in a calendar year to or at the behest of candidates or committees.*

A person or combination of persons that becomes a committee shall retain its status as a committee until such time as that status is terminated pursuant to Section 84214.”

(Traducción libre del autor: “82013. ‘Comité’ significa cualquier persona o combinación de personas que directa o indirectamente realicen algo de lo siguiente:

(a) Reciban contribuciones totalizando mil dólares (\$1,000) o más en un año calendario.

(b) Realicen gasto independientes totalizando mil dólares o mas en un año calendario o

(c) Realicen contribuciones totalizando diez mil dólares (\$10,000) o más en un año calendario para o en mandato de candidatos o comités.

Una persona o combinación de personas que se conformen en comité deberá mantener su estatus como comité durante el tiempo que dicho estatus dura según a sección 84214”)

Su primera obligación es registrarse como tal ante la Comisión de Prácticas Políticas Limpias (*Fair Political Practices Commission*)³⁰, trámite al cual le recaerá un número con el que será identificado en adelante el comité hasta que termine su actividad. Para conseguir este registro debe cumplir con una serie de requisitos a través de los que se busca conocer con certeza a los participantes y promotores del comité. El requisito principal es la elaboración de estatutos del comité y la inscripción de los mismos.³¹

También es necesario nombrar personas responsables del buen manejo de las finanzas públicas. De hecho uno de los requisitos principales es nombrar a un tesorero quien tendrá a su cargo la autorización de cualquier movimiento financiero. Esta persona tiene que desempeñar el cargo bajo juramento de cumplir con la ley y declarar con la verdad con el riesgo de correr sanciones hasta de tipo penal en caso de que no lo haga de esta manera.³²

³⁰ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“83100. *There is hereby established in state government the Fair Political Practices Commission. The Commission shall have five members, including the chairman. No more than three members of the Commission shall be members of the same political party.*”

(Traducción libre del autor: “83100. Se encuentra establecida en el gobierno estatal la Comisión de Prácticas Políticas Limpias. La Comisión tendrá cinco miembros, incluyendo al presidente. No mas de tres miembros de la Comisión deberán ser miembros del mismo partido político”)

³¹ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“84102. *The statement of organization required by Section 84101 shall include:*

...

(e) A statement whether the committee is independent or controlled, and if it is controlled, the name of each candidate, or state measure proponent by which it is controlled, or the name of any controlled committee with which it acts jointly. If a committee is controlled by a candidate for partisan office, the controlled committee shall indicate the political party, if any, with which the candidate is affiliated.”

(Traducción libre del autor: “84102. El estatuto de organización requerido por la Sección 84101 deberá incluir:

... (e) Normatividad respecto si el comité es independiente o controlado, y siendo controlado, el nombre de cada candidato, proponente de la mediad estatal por la cual esta controlado, o el nombre de cualquier comité controlado con el que actúa conjuntamente. Si el comité es controlado por un candidato de una oficina partidista, el comité controlado deberá indicar el partido político, si es que lo hay, con el cual el candidato esta afiliado”)

³² *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“84100. *Every committee shall have a treasurer. No expenditure shall be made by or on behalf of a committee without the authorization of the treasurer or that of his or her designated agents. No*

Así, una vez que el comité se encuentra registrado, tendrá que cumplir con una serie de obligaciones que le señala la ley. Empecemos con algunas de ellas. La primera es que ningún comité puede recibir aportaciones mayores a cien dólares en efectivo.³³ La razón de esto es la dificultad de rastrear la procedencia del dinero en efectivo, lo que se presta a aportaciones encubiertas. Toda aportación que se quiera realizar en una cantidad mayor deberá ser hecha en documento bancario emitido con el nombre del contribuyente y dirigida al comité.

El comité tiene la prohibición de recibir contribuciones de una persona que se ostente con un nombre diferente al que se le reconoce en términos legales.³⁴ La idea de esto, al igual que el artículo anterior, es tener la certeza de quien es exactamente la persona que esta aportando el dinero a los comités de campaña.

Una más de las obligaciones que se les señala es que deben reportarse inmediatamente las contribuciones mayores a determinada cantidad,

contribution or expenditure shall be accepted or made by or on behalf of a committee at a time when there is a vacancy in the office of treasurer.”

(Traducción libre del autor: “84100. Cada comité deberá tener un tesorero. Ningún gasto deberá ser hecho por o en nombre de un comité sin la autorización del tesorero o alguno de sus agentes designados. Ninguna contribución o gasto deberá ser aceptado o hecho por o a nombre de un comité durante el tiempo que este vacante la oficina del tesorero”)

³³ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“84300. (a) No contribution of one hundred dollars (\$100) or more shall be made or received in cash.”

(Traducción libre del autor: “84300. (a) Ninguna contribución de cien dólares (\$100) o mas deberá ser hecha o recibida en efectivo”)

³⁴ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“84301. No contribution shall be made, directly or indirectly, by any person in a name other than the name by which such person is identified for legal purposes.”

(Traducción libre del autor: “84301. Ninguna contribución deberá hacerse, directa o indirectamente, por ninguna persona en nombre de otra que la de cuyo nombre esta identificada para fines legales”)

con el fin de que la Comisión³⁵ tenga conocimiento de quien es la persona que está haciendo financiero deposito.

Por su parte, la Comisión se dedica a regular los términos financieros de la contienda. Se encarga como actividades fundamentales de publicar los datos recibidos por parte de los comités, hacer las sumas totales de las cantidades gastadas por cada uno de ellos y verificar la procedencia y utilización de los recursos recaudados para los fines de la campaña.³⁶

³⁵ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006: “84105. A candidate or committee which receives contributions of five thousand dollars (\$5,000) or more from any person shall inform the contributor that he or she may be required to file campaign reports. The notification shall occur within two weeks of receipt of the contributions but need not be sent to any contributor who has an identification number assigned by the Secretary of State issued pursuant to Section 84101.”

(Traducción libre del autor: “84105. Un candidato o comité que recibe contribuciones de cinco mil dólares o mas (\$5,000) de cualquier persona deberá informar al contribuyente que podría ser requerido para presentar reportes de campaña. La notificación podría ocurrir dentro de las dos semanas de recepción de las contribuciones pero no necesita ser enviada a ningún contribuyente que tiene un numero de identificación asignado por el Secretario de Estado expedido de acuerdo con la Sección 84101”)

³⁶ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006: “83113. The commission shall, in addition to its other duties, do all of the following:

- (a) *Prescribe forms for reports, statements, notices and other documents required by this title.*
- (b) *Prepare and publish manuals and instructions setting forth methods of bookkeeping and preservation of records to facilitate compliance with and enforcement of this title, and explaining the duties of persons and committees under this title.*
- (c) *Provide assistance to agencies and public officials in administering the provisions of this title.*
- (d) *Maintain a central file of local campaign contribution and expenditure ordinances forwarded to it by local government agencies.*
- (e) *Annually publish a booklet not later than March 1 that sets forth the provisions of this title and includes other information the commission deems pertinent to the interpretation and enforcement of this title. The commission shall provide a reasonable number of copies of the booklet at no charge for the use of governmental agencies and subdivisions thereof that request copies of the booklet. The commission may charge a fee, not to exceed the prorated cost of producing the booklet, for providing copies of the booklet to other persons and organizations.”*

(Traducción libre del autor: “83113. La comisión podrá, adicionalmente a sus otras obligaciones, hacer todo lo siguiente:

- (a) Elaborar formatos para reportes, declaraciones, avisos y otros documentos requeridos por este apartado**
- (b) Preparar y publicar manuales e instructivos estableciendo métodos de archivo y preservación de documentos para facilitar el cumplimiento de este apartado, y explicando las obligaciones de las personas y comités bajo este apartado.**

2.3.2 Información para el votante

El otro aspecto que se busca garantizar con esta regulación es el del elector a poder ejercer su voto libremente e informado. El Estado ha asumido la responsabilidad de informar al votante sobre el sentido de su voto, por lo anterior, para conocer las iniciativas que se deben votar, el elector puede acudir a la guía para el votante del estado (*ballot pamphlet*)³⁷ que publica la

-
- (c) Brindar asistencia a las agencias y oficiales públicos en la administración de las previsiones de este apartado.
 - (d) Mantener un archivo central de las contribuciones locales de las campañas y los gastos de ellas por las agencias gubernamentales locales
 - (e) Anualmente publicar un panfleto hasta el primero de marzo que establezca las previsiones de este apartado e incluya otra información que la comisión considere pertinente para la interpretación y cumplimiento de este apartado. La comisión deberá proveer un número razonable de copias del panfleto sin cargo para el uso de agencias gubernamentales y subdivisiones que requieran copias del panfleto.
 - (f) La comisión puede cobrar, sin exceder el costo prorrateado de la producción del panfleto, por otorgar copias del panfleto a otras personas y organizaciones”)

³⁷ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“9084. *The ballot pamphlet shall contain all of the following:*

- (a) *A complete copy of each state measure.*
- (b) *A copy of the specific constitutional or statutory provision, if any, that each state measure would repeal or revise.*
- (c) *A copy of the arguments and rebuttals for and against each state measure.*
- (d) *A copy of the analysis of each state measure.*
- (e) *Tables of contents, indexes, art work, graphics, and other materials that the Secretary of State determines will make the ballot pamphlet easier to understand or more useful for the average voter.*
- (f) *A notice, conspicuously printed on the cover of the ballot pamphlet, indicating that additional copies of the ballot pamphlet will be mailed by the county elections official upon request.*
- (g) *A written explanation of the judicial retention procedure as required by Section 9083.*
- (h) *The Voter Bill of Rights pursuant to Section 2300.”*

(Traducción libre del autor: “9084. La guía del votante debe contener todo lo siguiente:

- a) una copia completa de cada medida estatal
- b) Una copia de la provision específica constitucional o legal, si la hay, de cada medida estatal que sería derogada o revisada.
- c) Una copia de los argumentos y refutaciones en pro y contra de cada medida estatal.
- d) Una copia del análisis de cada medida estatal
- e) Tablas de contenidos, índices, arte gráfico, dibujos y otros materiales que la Secretaria de Estado determine hará a la guía del votante más fácil de entender o mas útil para el votante promedio.
- f) Un aviso, eminentemente impreso en la portada de la guía, indicando que copias adicionales de la guía del votante serán enviadas por correo por los oficiales electorales de condado sobre pedido.

Secretaría de Estado. El documento contiene el resumen de cada una de las iniciativas calificadas a la elección, los *pros* y *contras* de la adopción de la iniciativa, significado del voto a favor o en contra, impacto fiscal y datos de contacto con las organizaciones que apoyan o se oponen al movimiento. Se incluye además el análisis legislativo de la iniciativa y el texto completo de la misma.

Consta de tres secciones: referencia rápida, análisis legislativo y el texto completo. La guía en su versión electrónica se edita en los idiomas japonés, vietnamita, chino, español, inglés, coreano y tagalo³⁸, además se realiza una versión fonética para aquellas personas que no pueden o no saben leer.

Junto con la guía, se han desarrollado otro tipo de estrategias para prevenir que el ciudadano sea sobrecargado de propaganda que lo induzca a la confusión y también para que el emisor de cualquier texto político tenga la obligación de dar la cara sobre los términos de la información que esta difundiendo. Se exige que los comités tengan una identificación clara en la postura que se defiende, en el sentido de que se les señale como “Comité contra la Propuesta X” o “Comité a favor de la Propuesta X”.³⁹

g) **Una explicación escrita del procedimiento judicial de retención como lo requiere la sección 9083**

h) **La Carta de Derechos del Votante conforme la sección 2300)**

³⁸ Lengua originaria de las Filipinas, existe una fuerte presencia de hablantes de dicha lengua en San Francisco y sus alrededores.

³⁹ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“84107. *Within 30 days of the designation of the numerical order of propositions appearing on the ballot, any committee which is primarily formed to support or oppose a ballot measure, shall, if supporting the measure, include the statement, 'a committee for Proposition ____,' or, if opposing the measure, include the statement, 'a committee against Proposition ____,' in any reference to the committee required by law.*”

(Traducción libre del autor: “84107. Dentro de los 30 días de la designación del orden numérico de las proposiciones que aparecen en la boleta, ningún comité que se encuentre primordialmente formado para apoyar u oponerse a una medida, podrá, si apoya la medida, incluir la declaración, “un comité por la Proposición ___” o, si se opone a ella, incluir la declaración “un comité en contra de la Proposición___” en ninguna referencia del comité requerida por ley”)

Finalmente debemos mostrar las reglas que aplican para el envío de correo por parte de cualquiera de los promoventes o rechazantes de la iniciativa a los domicilios de los electores. Se les solicita que toda la documentación contenga los datos de quien la envía, debiendo ser publicados tanto en el exterior de la comunicación como en su interior, para el caso de los comités generales, con cobertura en todo el estado. Los datos que deben incluirse son el nombre del comité, la dirección postal y en su caso apartado postal.⁴⁰

2.4 Etapa 4: Votación

La etapa de votación se refiere al derecho que tienen los ciudadanos para participar en la toma de decisiones públicas respecto de la adopción o rechazo de la iniciativa ciudadana.

Puede votar todo ciudadano americano con residencia en California mayor de dieciocho años, con excepción de los mentalmente incompetentes y

⁴⁰ *Government Code* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 18 de diciembre de 2006:

“84305. (a) *Except as provided in subdivision (b), no candidate or committee shall send a mass mailing unless the name, street address, and city of the candidate or committee are shown on the outside of each piece of mail in the mass mailing and on at least one of the inserts included within each piece of mail of the mailing in no less than 6-point type which shall be in a color or print which contrasts with the background so as to be easily legible. A post office box may be stated in lieu of a street address if the organization's address is a matter of public record with the Secretary of State.*

(b) If the sender of the mass mailing is a single candidate or committee, the name, street address, and city of the candidate or committee need only be shown on the outside of each piece of mail.

(c) If the sender of a mass mailing is a controlled committee, the name of the person controlling the committee shall be included in addition to the information required by subdivision.”

(Traducción libre del autor: “84305. (a) Exceptuando lo previsto en la subdivisión (b), ningún candidato o comité deberán mandar correo masivo sin el nombre, dirección y ciudad del candidato o comité mostrado en la parte exterior de cada correo en el correo masivo o sobre al menos una de las inserciones incluidas dentro de cada pieza de correo que se envía en un tipo no menor a 6 puntos que deberá ir en un color o impresión que contraste con el fondo para que sea fácilmente legible. Un apartado postal deberá ser establecido en lugar de la dirección si la dirección de la organización es materia de archivo público con el Secretario de Estado.

(b) Si el emisor del correo masivo es un candidato o un comité, el nombre, la dirección y la ciudad del candidato o comité solo necesitan ser mostrados en la parte exterior de cada pieza de correo.

(c) Si el emisor del correo masivo es un comité controlado, el nombre de la persona que lo controla deberá ser incluido además de la información requerida por subdivisión”)

de los convictos por algún delito o en prisión preventiva.⁴¹ Se ha elaborado una carta de los derechos del votante californiano con la cual se busca proteger y dar a conocer los derechos que tiene el votante de la entidad.

Una vez que se han cumplido los requisitos para ser elector, es necesario registrarse para emitir el voto. Se puede hacer a través de línea telefónica, Internet o acudiendo personalmente a la oficina electoral del condado. La fecha límite para realizar el registro es de quince días antes de la elección.

Ahora bien, para la emisión del voto, se dispone de casillas en las cuales se acude a depositar el mismo, las cuales abren en un horario de las 7 a las 20 horas el día de la elección.

Asimismo si el votante californiano considera que le será imposible acudir a las urnas el día de la elección, puede enviar su voto por correo, para lo cual deberá solicitar su boleta de ausente con siete días de anticipación a la fecha de votación por lo menos y la boleta deberá llegar a la oficina de elecciones del condado hasta antes del cierre de las casillas.

El elector tiene que votar **SI** o **NO** a la propuesta, cada propuesta aparece señalada con el número que se le asignó en la Secretaría de Estado y con el título con que la nombró el abogado general. En la boleta electoral aparece el nombre de la propuesta y junto a éste aparece un recuadro marcado con un sí y otro con un no. Algunos autores han denunciado la necesidad de la

⁴¹ *California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

“Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall

SEC. 2. A United States citizen 18 years of age and resident in this State may vote.”

(Traducción libre del autor: “Artículo 2 Votación, Iniciativa y Referéndum, y Revocación

SEC 2. Un ciudadano de los Estados Unidos de 18 años de edad y residente en este Estado puede votar”)

claridad en el proceso de votación debido a que en varias ocasiones la iniciativa se presenta de una forma confusa lo que induce al error al votante.⁴²

Una vez que se ha concluido con el horario de apertura de casillas se procede al conteo de los votos, el cual corre a cargo de los oficiales electorales de condado. Cada uno de ellos a lo largo de la noche cuenta la cantidad de votos a favor o en contra que recibió una propuesta (*yes* ó *no*). Una vez que tiene integrada la información de cada sección, la envía a la Secretaría de Estado en la cual se realiza el cómputo total de los votos. Aquellas propuestas que consigan más votos a favor que en contra se consideran aprobadas.

2.5 Etapa 5: Inicio de vigencia

El inicio de vigencia es el acto legal mediante el cual se considera que una iniciativa ciudadana comienza a tener efectos jurídicos conforme a su contenido sustantivo y adjetivo. La medida entra en vigor al día siguiente de su aprobación a menos que la iniciativa misma contenga una disposición en la cual se prevea otra cosa.⁴³

⁴² Thomas E. Cronin, *op. cit.*, p.123: “Many states have adopted requirements designed to ensure that a question posed on the ballot is one in which it is easy to determine which is the “yes” side and which is the “no” side. They seek to eliminate the double negative inherent in some initiatives. However, because less-educated voters tend to have this problem more than better-educated ones, there are limits to what can be done to reduce this problem.

States (as California), employ two different methods for clarifying the ballot question. In four states the ballot itself must indicate the effect of a ‘yes’ vote and a ‘no’ vote.”

(Traducción libre del autor: “Muchos estados han adoptado requisitos diseñados para asegurar que en una pregunta colocada en la boleta es fácil de determinar cual es el lado por el ‘sí’ y cual por el ‘no’. Buscan eliminar la doble negativa inherente en algunas iniciativas. Como sea, debido a que los electores menos educados tienden a tener este problema mayormente que los más educados, hay límites a lo que puede hacerse para reducir este problema

Estados (como California), emplean dos métodos diferentes para clarificar la pregunta. En cuatro estados la misma boleta debe indicar el efecto de un voto por el sí o por el no.”)

⁴³ *California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006:

“Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall

SEC. 10. (a) An initiative statute or referendum approved by a majority of votes thereon takes effect the day after the election unless the measure provides otherwise. If a referendum petition is filed against a part of a statute the remainder shall not be delayed from going into effect.”

Ahora bien, si en la votación se presentan dos o mas iniciativas que regulan sobre el mismo tema y las mismas contienen disposiciones diferentes que generarían una contradicción el criterio a seguir para decidir cual sobrevive es a través de revisar cual fue la que recibió mayor cantidad de votos. ⁴⁴

Finalmente, la legislatura puede enmendar o rechazar una iniciativa aprobada, siempre que los cambios que se quiera imponer a la misma sean presentados a votación popular, con excepción de que la iniciativa provea otra cosa. De cualquier forma, de proponerse algún cambio al texto aprobado, la legislatura deberá presentarlo para su aprobación por los votantes, a menos que la propia ley permita enmendarlo o rechazarlo sin voto aprobatorio. ⁴⁵

(Traducción libre del autor: “Artículo 2. Votación, Iniciativa y Referéndum, y Revocación
SEC. 10 (a) Una iniciativa o referéndum aprobada por una mayoría de votos tiene efectos al día siguiente de la elección a menos que la misma medida provea distinto. Si una petición de un referéndum es introducida contra una parte de un estatuto el resto no debe ser dilatado de continuar en efecto”)

⁴⁴ *California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006: “*Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall.*”

SEC 10. ...

(b) If provisions of 2 or more measures approved at the same election conflict, those of the measure receiving the highest affirmative vote shall prevail.”

(Traducción libre del autor: “Artículo 2. Votación, Iniciativa y Referendum, y Revocación

SEC. 10 (b) Si lo previsto en dos o mas medidas aprobadas en la misma elección estan en conflicto, aquella que recibió el mayor voto afirmativo deberá prevalecer”)

⁴⁵ *California Constitution* en www.leginfo.ca.gov consultada el día 14 de diciembre de 2006: “*Article 2 Voting, Initiative and Referendum, and Recall.*”

SEC 10. ...

(c) The Legislature may amend or repeal referendum statutes. It may amend or repeal an initiative statute by another statute that becomes effective only when approved by the electors unless the initiative statute permits amendment or repeal without their approval.”

(Traducción libre del autor: “Artículo 2. Votación, Iniciativa y Referendum, y Revocación

SEC 10... (c) La Legislatura puede enmendar o derogar leyes de referendum. Puede enmendar o derogar una disposición por otra que será efectiva solo cuando sea aprobada por los electores, a menos que la disposición estatutaria permita la enmienda o derogación sin su aprobación.”)

CAPÍTULO TERCERO

LOS PROBLEMAS EN EL PROCEDIMIENTO DE INICIATIVA CIUDADANA

En el capítulo anterior describí como es el procedimiento de la iniciativa ciudadana en California. En este capítulo hablaré de los problemas específicos que se encuentran en él. El procedimiento es muy criticado y la literatura enuncia infinidad de problemas existentes. No se abordan todos, sino los que considero más relevantes, en ocasiones coincidiendo con algunos de los autores consultados. El capítulo los concentra en tres grandes rubros: La recolección de firmas para la calificación de una iniciativa ciudadana, el dinero y la calidad de la información en las campañas de promoción y la participación ciudadana en la votación.

3.1 La recolección de firmas para la calificación de una iniciativa ciudadana

La recolección de firmas es la actividad mediante la cual el proponente de una iniciativa ciudadana busca conseguir apoyo para su causa, o más precisamente, la cantidad de firmas necesarias para que su iniciativa califique a la elección más próxima y entonces sea votada por los electores. Se ha platicado de este tema anteriormente en el capítulo segundo, enunciándolo conforme a la legislación que lo regula. En esta ocasión toca describirlo en su problemática.

3.1.1 Muchas firmas, poco tiempo

Un requisito con que cuentan todas las legislaciones en materia de iniciativa ciudadana en los Estados Unidos, es el relativo a la recolección de firmas de adhesión a una iniciativa. La idea de este requisito se encuentra sustentada en

la necesidad de comprobar de alguna forma que la iniciativa ciudadana cuenta con apoyo popular.

Para calificar una iniciativa en California existen dos cantidades mínimas de firmas adherentes: cinco por ciento del total de la votación válida para Gobernador de la última elección para una iniciativa de ley, u; ocho por ciento si lo que se quiere es una iniciativa de enmienda constitucional. En el texto original de la reforma política de 1911, se pedía ocho por ciento en ambos casos, sin embargo, resultado de una reforma a la Constitución en 1966, el requisito para una iniciativa de ley se rebajó a los términos actuales con la finalidad de facilitar el acceso al procedimiento.¹

Al día de hoy, los porcentajes llevados a número necesarios para calificar una iniciativa son los siguientes:²

- ☞ Iniciativa de ley: 433,971 firmas válidas.
- ☞ Iniciativa de enmienda constitucional: 694,354 firmas válidas.

Si bien los porcentajes no son altos, bajo la idea de que con ellos se busca soportar la idea del apoyo popular a una iniciativa, los números reales resultantes sí lo son. La reunión de alrededor de medio millón de firmas adherentes a una propuesta, es una tarea complicada. Aún cuando California se encuentra en el promedio de los porcentajes exigidos para calificar una iniciativa en los estados de la Unión Americana, el número final de firmas necesarias se eleva enormemente debido a que es un estado densamente poblado, el de mayor población entre los que cuentan con la iniciativa

¹ Magleby, *Op. Cit.*, p. 89.

² *How to qualify an Initiative*. Página electrónica de la Secretaría de Estado de California en: http://www.ss.ca.gov/elections/elections_h.htm, consultada el 8 de febrero de 2007.

ciudadana. Otros estados como Oregon o Alaska, no sufren este problema de la forma en que California lo hace.

Se comenta el hecho de que es tal la cantidad de firmas solicitadas, que las probabilidades de éxito son pocas para quien quiere calificar una iniciativa. A mayor requerimiento de firmas, menor probabilidades de éxito en la calificación.³

Ahora bien, no sólo la cantidad de firmas es un problema para el proponente. También lo es la necesidad de hacer la recolección de todas las firmas en un plazo de sólo ciento cincuenta días contados desde el *summary petition date*. En este aspecto, California es mucho más estricto que otros estados, quienes incluso cuentan con periodos de hasta cuatro años para hacer la reunión de las firmas.⁴ California es el segundo estado con el periodo de tiempo más corto para hacer la recolección.⁵ Los ciento cincuenta días son un lapso demasiado corto para reunir la cantidad de apoyo necesario.

La ecuación cantidad de firmas sobre un periodo de tiempo reducido, hace que el acceso al derecho de presentar una iniciativa se estreche. Si bien todos los electores californianos cuentan con el derecho constitucionalmente reconocido y pueden intentar calificar una iniciativa a una elección, sólo los que cumplan con el requisito de las firmas podrían ver su iniciativa en la boleta electoral. Aquellos que no puedan cumplir con este requisito, en la forma y

³ Magleby, *Op. Cit*, p. 88.

⁴ *Signature, Geographic Distribution and Single Subject (SS) Requirements for Initiative Petitions*. Página electrónica del Initiative and Referendum Institute, University of Southern California, en: <http://www.iandrinstitute.org/New%20IRI%20Website%20Info/Drop%20Down%20Boxes/Requirements/Almanac%20-%20Signature%20and%20SS%20and%20GD%20Requirements.pdf> consultada el día 12 de enero de 2007. Florida cuatro años; Arizona veinte meses.

⁵ *Idem*, El primero es Massachussets con 64 días.

tiempo señalados, quedan fuera de la posibilidad de moldear la agenda legislativa del Estado, vía iniciativa ciudadana.⁶

3.1.2 La industria de la recolección de firmas

Se habla del surgimiento de una industria de recolección de firmas en California poco tiempo después del *tax revolt*, como una de las características propias del sistema de iniciativa californiano en su etapa reciente. Cuando los californianos se dan cuenta de la posibilidad de utilizar masivamente la iniciativa ciudadana para elaborar su agenda legislativa, también se enteran de lo complicado que es el requisito de la recolección de firmas. Así pues, a principios de los años ochenta, surgen las primeras empresas dedicadas a la recolección de firmas para la calificación de iniciativas.⁷ Desde entonces a la fecha, es una industria que se ha expandido incluso fuera de las fronteras del estado, las empresas de recolección de firmas de California son contratadas en muchos otros estados que cuentan con iniciativa ciudadana.⁸

Para quien tiene el deseo de calificar una iniciativa, al contratar una empresa de esta naturaleza tiene la ventaja de hacerse de un proveedor de servicios profesionales, lo que implica conocer el manejo de los tiempos y costo específico de la recolección de cada firma.⁹ Quien contrata una empresa para realizar la recolección de las firmas, tiene casi asegurado el requisito para la calificación, a menos que los criterios específicos de la autoridad eleven dramáticamente la cantidad de firmas invalidadas, que el contratante se quede sin dinero a mitad del proyecto o que se contrate tarde a la empresa y haciendo imposible la reunión en el tiempo disponible.¹⁰ Se afirma que normalmente

⁶ Magleby, *Op. Cit*, p. 97.

⁷ Magleby, *Op. Cit*, p. 79.

⁸ *Ibidem*, p. 86.

⁹ Ellis, *Op. Cit*, p.57.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 50, 58.

quien falla en la calificación de una iniciativa es que no tuvo el dinero para pagar los suficientes recolectores de firmas.¹¹

Gracias al uso de empresas de recolección de firmas, se consigue salvar un gran obstáculo en el camino de la iniciativa. Sin embargo, su existencia como institución dentro de este proceso genera dudas en cuanto a la valía democrática en la forma de legislar directamente. Cada día se depende más del uso de la industria de la iniciativa. Pagar por la reunión de las firmas simplifica el trabajo del promotor de una causa, ya que consigue su objetivo mediante el uso de profesionales. Sin embargo, esto tiene el costo de atenuar el involucramiento del ciudadano en el proceso.¹² Además, abre la puerta para que aquellos con suficiente dinero para pagar los servicios de una empresa recolectora de firmas, puedan colocar temas que no son del interés general, en la agenda estatal.¹³

Se debe resaltar como algo negativo la naturaleza comercial de esta industria. Cubre una necesidad, a cambio de un beneficio económico. La lógica de las empresas de recolección de firmas es conseguir la mayor cantidad de firmas, en el menor tiempo posible. California, por la inmensidad de las firmas requeridas, hace que el costo para calificar una iniciativa sea excesivamente alto y la actividad, un gran negocio.¹⁴ Algunos afirman que es en esta etapa donde se obtienen las mayores ganancias por parte de la industria que existe alrededor de la iniciativa.¹⁵

La recolección de firmas por parte de empresas, debido a su naturaleza comercial, ha sido debatida en los Estados Unidos desde su surgimiento. En

¹¹ Ellis, *Op. Cit*, p. 8.

¹² *Ibidem*, p. 48.

¹³ *Ibidem*, p. 54; Schrag, *Op. Cit*, p. 208.

¹⁴ Magleby, *Op. Cit*, p. 82.

¹⁵ *Ibidem* p. 86.

California, en el año de 1987, se presentó una iniciativa tendiente a prohibir la comercialización de la reunión de firmas, la cual fue votada negativamente por los electores.¹⁶

En 1988 la Suprema Corte de los Estados Unidos decidió sobre el asunto de la prohibición de empresas de recolección de firmas. El estado de Colorado desde 1941, legisló sobre la prohibición de peticionarios pagados. En el caso *Meyer v. Grant* (1988), relativo a dicha prohibición, la Corte decidió que cualquier restricción a la recolección de firmas pagadas era violatoria de la Constitución, debido a que restringía la libertad de expresión en dos sentidos: el primero, porque limitaba la posibilidad de expresarse reduciendo la cantidad de temas que se pueden discutir al disminuir los recursos y después porque reduce la posibilidad de que una iniciativa califique a una elección, lo que reduce el número de temas discutidos, la profundidad de la exploración y el número de audiencia receptora.¹⁷ La consecuencia inmediata de esta decisión fue la modificación de la legislación de Colorado y la de otra legislación local que contenía la prohibición de las recolectoras de firmas pagadas en el estado de Washington. A largo plazo esta decisión significa la limitación de prohibir esta actividad en cualquier otra legislación de los Estados Unidos.¹⁸

Pese a lo anterior, recientemente se dio otro caso jurisdiccional a nivel estatal que resuelve sobre la materia en un sentido mucho más flexible. En

¹⁶ Ellis, *Op. Cit.*, pp. 48-49.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 63-64. “*Meyer v. Grant* 486 U.S. 414 (1988) “Prohibiting paid signature gatherers restricts speech in two ways. First, it directly restricts the amount of speech that occurs during the petition circulation phase; second it indirectly burdens speech by making it less likely that an initiative will qualify for the ballot, thus reducing the proponents’ chances of making their issue ‘the focus of statewide discussion’”

(Traducción libre del autor: “Prohibir a los recolectores pagados de firmas restringe la libertad de expresión de dos formas. Primero, directamente restringe el monto de expresión que ocurre durante la fase de circulación de la petición, segundo indirectamente impone a la expresión una carga haciéndola menos posible que una iniciativa califique a la boleta, reduciendo así las posibilidades de los proponentes de hacer que su tema sea foco de discusión a nivel estatal”)

¹⁸ Ellis, *Op. Cit.*, p. 47.

2002 los ciudadanos de Oregon aprobaron una iniciativa denominada *The Initiative Integrity Act* mediante la cual se declaraba ilegal pagar, recibir dinero o cualquier otra cosa valuable con motivo del número de firmas recolectadas para una petición o iniciativa. El caso fue llevado a la Suprema Corte del Estado de Oregon, bajo el título *Prete v. Bradbury*. Los peticionarios de la invalidez de la medida argumentaron las mismas razones que en el caso *Meyer v. Grant*. Contrario a lo esperado, el 22 de febrero de 2006, la Corte de Oregon declaró que los casos no eran similares, que la medida limitaba mínimamente la libertad de expresión y a cambio daba al estado un importante interés regulatorio, por lo cual la declaró válida.¹⁹

El caso *Prete* abre la posibilidad de nuevas regulaciones prohibiendo el uso de peticionarios pagados, sin embargo mientras la Suprema Corte mantenga el criterio de *Meyer v. Grant*, será difícil tener certeza en la legalidad de la prohibición a las empresas recolectoras de firmas.

La recolección de firmas es un negocio y como todo negocio busca ganancias. La gran mayoría atrás de la recolección de firmas no son voluntarios idealistas, sino profesionales contratados para conseguir las firmas, indiferentes de la materia de que trate la iniciativa y por supuesto, muy lejos del romanticismo de la participación ciudadana. En este esquema, el propósito principal de la reunión de firmas es alcanzar el umbral necesario de adhesiones para calificar una iniciativa, en lugar de demostrar el apoyo de la sociedad en la promoción de un tema específico.²⁰

¹⁹ Andrew Mc Glower, *Paid Petitioners after Prete*, Report 2006-1, Los Angeles, Initiative and Referendum Institute-University of Southern California, 2006, pp. 2-4.

²⁰ Ellis, *Op. Cit*, p. 44.

3.1.3 La participación de voluntarios en la recolección de firmas

En los primeros años de vida institucional de la iniciativa, la recolección de firmas se hacía con voluntarios.²¹ Como se ha reseñado en el punto anterior, en la actualidad no es así. La última petición de la que se tiene registro se hizo la recolección de firmas solamente por voluntarios es una de 1990 que se refería a la prohibición de la caza de leones de montaña.²²

Han pasado dieciséis años desde entonces y más de cien iniciativas se han calificado a la elección utilizando, en algún porcentaje, empresas especializadas para la recolección de firmas. Entonces queda preguntarse, ¿Qué papel juega el ciudadano voluntario? ¿Todavía queda lugar para el ciudadano convencido de la valía de una propuesta, en este juego de profesionalización?

Sí, el ciudadano voluntario todavía juega un papel importante. Los voluntarios son necesarios por cuestiones de principios y por razones prácticas. A través del trabajo voluntario se salva dinero útil para la siguiente etapa: la campaña. Y más importante que todo, se ayuda a politizar y movilizar a la sociedad, haciendo más fácil la difusión del tema promovido.²³

Aún usando empresas recolectoras de firmas la tarea no es fácil, por lo cual la participación de voluntarios es importante. Es más sencillo calificar iniciativas bien conocidas y con soporte popular que las que estén en condiciones opuestas.²⁴

²¹ Cronin, *Op. Cit*, p. 62.

²² Ellis, *Op. Cit*, p. 49.

²³ *Ibíd*em, p. 56.

²⁴ *Ibíd*em, p. 58.

Ahora bien, que se haga uso de voluntarios, aún cuando se trate de los más nobles, entregados y altruistas, no significa que su labor será gratuita. En todo momento existe un costo para los proponentes. En el caso del trabajo voluntario por lo menos debe gastarse para la coordinación, reclutamiento y entrenamiento de ciudadanos. Es imposible hacer una campaña de recolección de firmas sin dinero en California, la participación de los voluntarios atenúa este impacto, pero no lo elimina.²⁵

3.1.4 ¿Cómo se colectan las firmas? Las prácticas de la recolección

Es prudente pensar que la tarea de juntar alrededor de medio millón de adherentes a una propuesta, ciudadanos de California, registrados para votar o que lo piensen hacer, en un plazo de ciento cincuenta días, es una labor titánica que requiere de una estrategia para llevarse a cabo.

La estrategia comienza con el estudio de la percepción de los temas dentro del electorado. Se le pregunta a la gente su visión sobre un determinado asunto, con lo cual se decide el lenguaje y los términos en los cuales se presentará la propuesta al público.²⁶ Una vez modelado el formato que habrá de promoverse, se comienza a circular entre los posibles adherentes, empezando con aquellos integrantes de listas de anteriores peticiones que se encuentran en la base de datos de las empresas recolectoras.²⁷

Durante mucho tiempo los lugares públicos han sido los favoritos para circular las iniciativas. Universidades, parques y centros comerciales tienen frecuentemente mesas de adhesión para las diferentes propuestas. Precisamente la promoción en centros comerciales desató una discusión que

²⁵ *Ibidem*, p. 56.

²⁶ Cronin, *Op. Cit*, p. 65.

²⁷ Schrag, *Op. Cit*, p. 211.

llegó a la Suprema Corte del estado. En 1970, en el caso *Diamon v. Bland* (1970), el citado órgano jurisdiccional determinó que los proponentes de una iniciativa no podían verse privados del acceso a un complejo comercial de la ciudad de San Bernardino, el *Inland Center*, debido a que consideraron que los centros comerciales, aún cuando eran locales privados, debían permitir que en ellos se desarrollaran actividades como la circulación de peticiones por estar abiertos al público. La Suprema Corte de los Estados Unidos se rehusó a escuchar la apelación contra esta decisión, por lo cual la decisión se mantiene firme y la circulación de peticiones en dichos espacios continúa.²⁸

El petionario, como se ha enunciado, debe conseguir la mayor cantidad de firmas en el menor tiempo posible. Se piensa que solo la mitad de los que firman una iniciativa finalmente votará a favor de ésta.²⁹ La citada aproximación coincide con otra que dice que solamente la mitad de los que firman tienen alguna idea de lo que están firmando.³⁰ El firmante adherente firma debido a que es persuadido con técnicas comunicativas, antes que por un interés propio en el tema que se promueve. Mucha gente firma para liberarse del acoso del petionario.³¹

Al probable adherente por ley, se le presenta la petición oficial titulada y resumida por el Abogado General, misma que debe acompañarse a la hoja en la que deberá firmar el adherente. Las técnicas para conseguir las firmas son varias y en muchas ocasiones no son honestas. Se desarrollan prácticas como la inserción de “tarjetas desviadoras” dentro del texto de la iniciativa, las cuales distraen la atención con temas ajenos a la iniciativa. Estas prácticas provocan que el adherente tenga poca información sobre el tema que esta firmando.³²

²⁸ Magleby, *Op. Cit*, p. 80.

²⁹ *Ibidem*, p. 84.

³⁰ Cronin, *Op. Cit*, p. 64.

³¹ *Ibidem*, p. 63.

³² Magleby, *Op. Cit*, pp. 83-84.

A lo anterior se debe sumar la desidia del propio ciudadano. El ciudadano no está motivado para realizar la firma y sin embargo lo hace por cualquier razón menos por la única válida: comprender el sentido de la iniciativa y estar de acuerdo con él. No hay leyes que exijan que el peticionario haga del conocimiento del ciudadano el contenido de la iniciativa, ni tampoco que obliguen al ciudadano a estar enterado del contenido y alcance de lo que está firmando. El único derecho que tiene el probable adherente es a conocer si quien le pone a consideración una iniciativa es un circulante pagado o voluntario. Cosa que resulta insuficiente. Además la gente no pide leer la petición. En el mejor de los casos entre un cuarto y un tercio de los adherentes han leído la petición y preguntan sobre las implicaciones del apoyo o no de la propuesta.³³

Ahora bien, desde los años ochenta, la práctica de buscar las adhesiones por correo y actualmente por correo electrónico, ha sido extendida. En 1980 la empresa Butcher-Forde promoviendo la *Proposición 9* de Howard Jarvis, fue la primera en solicitar por correo la adhesión a la propuesta y contribuciones económicas para sostenerla. El resultado fue favorable, obteniendo más de ochocientos mil firmas y cerca de dos millones de dólares en contribuciones para la campaña.³⁴ Desde entonces son varias las compañías que se dedican a solicitar adhesiones por esta vía.³⁵

Se cree que el sistema de correo, que es del gusto de los californianos, atenúa el impacto negativo de la petición cara a cara. El correo tiene la ventaja de quitar la presión al adherente para firmar inmediatamente una propuesta y le da la posibilidad de leerlo cuidadosamente. Aún así esta forma de

³³ Cronin, *Op. Cit.*, p. 64.

³⁴ Magleby, *Op. Cit.*, p. 85.

³⁵ Cronin, *Op. Cit.*, pp. 64-65.

comunicación es criticada debido a que el acceso de las tecnologías de información aún es limitado, por lo que no tiene el alcance deseado en todos los niveles del electorado.

3.1.5 Resumen de la problemática en la recolección de firmas

A lo largo del tema he analizado los problemas de la recolección de firmas en California. Es necesario hacer unas cuantas conclusiones. La iniciativa en materia de recolección de firmas tiene cinco problemas a destacar:

- a) Los requisitos impuestos en materia de cantidad de firmas requeridas para una elección es muy alto, agravado por el escaso tiempo para recolectar las firmas, por lo que una gran cantidad de californianos no puede hacer uso de este derecho.
- b) El empleo de empresas recolectoras de firmas es dominante, lo que provoca que quien tenga suficientes recursos para pagar por la recolección de firmas, pueda incluir su tema en la agenda política.
- c) El trabajo voluntario esta subordinado a las empresas recolectoras, es prácticamente imposible promover una calificación solamente con trabajo voluntario.
- d) La legislación es permisiva de prácticas persuasivas por parte de los recolectores de firmas, lo que provoca una gran cantidad de firmas de apoyo de ciudadanos que no están enterados del contenido de las iniciativas.
- e) Los ciudadanos apoyan iniciativas sin realizar una adhesión responsable, desinteresados por los temas y sin exigir saber sobre las propuestas que firman.

3.2 Las campañas de promoción. Los recursos económicos, la información y los medios de comunicación masiva

Como se ha enunciado desde el capítulo anterior, en la campaña de promoción destacan dos problemas: la escasez o distorsión de la información que recibe el votante de una iniciativa y el gasto excesivo de recursos económicos en la promoción de una causa.

Las campañas políticas orientadas a la promoción de la aprobación o rechazo de una iniciativa no son muy diferentes a las campañas para elección de representantes. En ambas se requiere de lo mismo: conocimiento del bajo fondo de la política local, uso de consultores, expertos en encuestas, publicidad en radio y televisión y mucho, mucho dinero.³⁶

3.2.1 La integración de los comités. ¿Quién está detrás de una iniciativa?

Las campañas en una iniciativa se organizan mediante la creación de comités a favor o en contra de una propuesta. La principal tarea de los comités es reunir el dinero necesario para realizar la campaña y, organizar los recursos humanos con los que se cuenta. La ley los obliga a cumplir una serie de requisitos ante la Secretaría de Estado tendientes a su registro y transparencia. Conocer quien apoya una campaña y de quien es el dinero es importante para el electorado californiano, de ahí que la reforma política de 1974, hace énfasis en la publicidad de estos datos.

A pesar de lo anterior, es poca la gente que sabe quien apoya o quien esta dentro de un comité. Aún la parte del electorado más educada, en muchas ocasiones desconoce quien apoya una medida. Vaya, incluso funcionarios tan

³⁶ Ellis, *Op. Cit.*, p. 90; Schrag, *Op. Cit.*, p. 213.

importantes en el procedimiento como el Abogado General, quien recibe la iniciativa por parte de los peticionarios para ponerle nombre y resumirla, en ocasiones manifiestan que no saben quien se encuentra detrás de una petición en la realidad.³⁷

Entre varias de las obligaciones de los comités de apoyo, esta la de nombrarse con un título que induzca al votante a conocer la orientación del tema que apoya en la boleta. Pese a lo anterior, en muchas ocasiones el nombre es engañoso, escogido por razones publicitarias y encubridor de los verdaderos intereses de los proponentes. Para cotejar lo anterior, ejemplifico con algunos de los nombres de comités formados para la promoción de iniciativas presentes en los comicios generales de noviembre de 2006.³⁸

- a) *Proposición 83. Agresores sexualmente depredadores, sexualmente violentos. Iniciativa estatutaria.* Iniciativa una ley que busca aumentar las penalizaciones para los agresores sexuales violentos y habituales y los abusadores de niños, prohibiendo la residencia de ex-convictos por este delito cerca de escuelas básicas e integrando un sistema de posicionamiento global para conocer en todo momento el lugar en el cual se encuentra uno de estos agresores, especialmente si esta cercano a una institución educativa para menores de edad. Esta campaña se denominó “Sí a la 83, campaña por la seguridad infantil. Ley Jessica de 2006”.³⁹ haciendo referencia a una niña que fue asesinada violentamente a principios de la reciente década. Haciendo uso de esta lamentable situación, se creo un nombre atractivo para el comité. Los

³⁷ Cronin, *Op. Cit*, p. 80.

³⁸ Base de datos: *Campaign Finance Activity Propositions & Ballot Measures*. Página electrónica de la Secretaría de Estado de California en:

<http://cal-access.sos.ca.gov/Campaign/Measures/>, consultada el día 28 de enero de 2007.

³⁹ En el idioma original: *Yes on 83. Campaign for Child Safety. Jessica Law 2006.*

principales beneficiarios de la aprobación de esta ley, los inversionistas de sistemas de seguridad de localización global, no aparecen por ninguna parte. Por el contrario, los nombres de los comités que se formaron alrededor del apoyo de esta propuesta se denominaron “Californianos del Sur en favor de la Ley Jessica- Comité por la Proposición 83” y “Campaña por la Seguridad Infantil 2006- Ley Jessica, Si a la 83”. No se formó un solo comité en oposición.⁴⁰

b) *Propuesta 85. Período de Espera y Notificación a los Padres Antes de la Interrupción del Embarazo de una Menor. Iniciativa para Enmienda Constitucional.* Enmienda a la Constitución de California prohibiendo el aborto para las menores de edad sin emancipar hasta las 48 horas luego de que el médico notifique al padre/tutor de la menor, excepto en una emergencia médica o con la renuncia del derecho de los padres. Los nombres de los comités fueron los siguientes. “Si a la 85, La vida en la Boleta, El Derecho de los Padres a Saber”, “Católicos por la 85, apoyado por los Católicos del Bien Común”. Por el rechazo a la iniciativa se formaron los siguientes comités: “Campaña para la Seguridad del Adolescente –No a la 85- Un proyecto de Paternidad Planificada Afiliado a California”, “Comité por el Futuro de California” y “No a la 85, un proyecto de la Unión de Libertades Civiles Americanas de California del Norte” y “Ciudadanos por Elecciones Responsables”.⁴¹

c) *Propuesta 87. Energía Alternativa. Investigación, Producción, Incentivos. Impuesto Sobre Productores de Combustible de California. Iniciativa para Enmienda Constitucional y Estatuto.* Establece un programa de \$4

⁴⁰ En el idioma original: *Southern Californians for Jessica's Law - Committee for Proposition 83 y Campaign for Child Safety 2006 - Jessica's Law, Yes on 83.*

⁴¹ En el idioma original: *Yes on 85 (aka “Life on the Ballot – Parents Right to Know”); Catholics for 85, Supported by Catholics for the Common Good; Campaign for Teen Safety - No on 85 - a Project of Planned Parenthood Affiliates of California; Committee for California's Future, No on 85, a Project of American Civil Liberties Union of Northern California; Citizens for Responsible Elections.*

mil millones de dólares para reducir el consumo de petróleo mediante incentivos para la energía alternativa, la educación y la capacitación. Financiado mediante un impuesto sobre los productores de combustible de California. Se formó un solo comité de apoyo denominado “Si a la 87, Californianos por Energía Limpia, Una Coalición de Consumidores, Salud Pública y Organizaciones Ambientales, Científicos y Lideres Empresariales”. En la oposición se encontraron los comités “Californianos en Contra de Impuestos más Altos – No a la 86, Una Coalición de Pagadores de Impuestos, Educadores, Oficiales de Seguridad Pública, Empresas, Productores de Energía” y “Ciudadanos por Elecciones Responsables”⁴²

Como observo en las tres muestras anteriores, los nombres de los comités no dicen absolutamente nada sobre quien o quienes apoyan la campaña y los comités. Para enterarse de ellos es necesario adentrarse en la conformación de los grupos. Las páginas de Internet mediante la cual se promueven los comités presentan en primer lugar a actores de la vida pública que se manifiestan abiertamente a favor o en contra de una iniciativa. El uso de figuras públicas u organizaciones de prestigio para apoyar las iniciativas es extendido. Los más afectos a participar de esto son los políticos profesionales y los funcionarios públicos en activo. De los casos citados, en los primeros dos, el gobernador y su partido político se manifestaron abiertamente a favor las iniciativas.⁴³

Otros de los que frecuentemente aparecen son artistas o figuras conocidas de los medios masivos de comunicación como analistas o artistas de cine y

⁴² En el idioma original: *Yes on 87, Californians for Clean Energy, a Coalition of Consumer, Public Health and Environmental Organizations, Scientists and Business Leaders; Californians Against Higher Taxes - No on 87, a Coalition of Taxpayers, Educators, Public Safety Officials, Businesses, Energy Producers; Citizens for Responsible Elections.*

⁴³ Arnold Schwarzenegger y el Partido Republicano.

televisión. También las víctimas de casos especiales como en el caso de la Ley Jessica suelen aparecer como adherentes a las campañas.⁴⁴

Es poco común que las empresas privadas se adhieran a las campañas abiertamente, incluso en casos en los que su interés directo está en juego. Por ejemplo, en la citada propuesta 87 que contenía una afectación directa a la industria petrolera, las corporaciones no se mostraron ante el electorado. Si consultamos la página de Internet de apoyo a la negativa de la propuesta 87, encontramos infinidad de sindicatos, periódicos, funcionarios, cámaras de comercio locales, figuras de opinión pública estatal, pequeños negocios, asociaciones de pagadores de impuestos. En ningún momento aparece el nombre de alguna de las grandes corporaciones petroleras que trabajan en el estado, sin embargo su presencia fue dominante en el escenario.⁴⁵

La mejor forma de encontrar los intereses atrás de una iniciativa es revisar los datos de las aportaciones a los comités, acción mediante la cual encontramos que el dinero no lo ponen todas esas figuras de la comunidad. El dinero es de los corporativos que no aparecen entre los actores señalados. *Chevron*, la empresa petrolera californiana más grande, en entregas realizadas los días 2 de junio; 19 y 21 de julio; 19 y 25 de septiembre; 6, 12 y 17 de octubre, aportó al comité de rechazo a la iniciativa más de 38 millones de dólares para la campaña. *Aera Energy LLP*, la compañía que produce el 30% del total del gas en California, con sede en Bakersfield, CA, en cinco aportaciones entregó al mismo comité más de 29 millones de dólares. *Occidental Oil and Gas Co.*, la empresa más grande productora de gas natural

⁴⁴ Página electrónica: *Yes on 83* en: <http://www.83yes.com/endorsements/> consultada el día 28 de octubre de 2006. Este es el caso del señor Mark Lunsford, padre de Jessica, quien apoyaba la famosa *Ley Jessica*.

⁴⁵ Página electrónica: *No on 87* en <http://not.rcsinteractive.com/keyfacts/lawenforcement.htm> consultada el día 22 de noviembre de 2006.

en el estado, aportó 9 millones de dólares. Incluso la empresa británica BP América, aportó una cantidad de 3 millones de dólares en una sola entrega.⁴⁶

Los comités y sus nombres son encubridores y efímeros. Cada nueva elección el ciudadano californiano encontrará nuevos nombres publicitarios que dicen poco de quien apoya realmente la iniciativa y en su lugar son generadores de eslóganes que tienen como intención acercarse a la intención del voto de la gente, mediante nombres que se dirijan hacia sus concepciones ideológicas y de valor. No son transparentes e inducen al error. En muchas ocasiones encubren los intereses económicos que abanderan las propuestas. La mejor forma de darse una idea de los intereses que apoyan una iniciativa es mediante la consulta de los datos de las aportaciones a los comités.

3.2.2 La opinión de la Corte respecto de los gastos en campaña y las contribuciones

Es impensable en la actualidad ganar en el terreno político de la iniciativa sin recursos económicos suficientes para promover la causa. Los promotores de una iniciativa deben buscar los bienes materiales necesarios para hacerlo o como se ha señalado, ser ellos los poseedores de los mismos. La campaña se elabora en gran medida dependiendo del dinero con que se cuenta.

⁴⁶ *Contributions received by Committee Californians Against Higher Taxes - No on 87, A Coalition of Taxpayers, Educators, Public Safety Officials, Businesses, Energy Producers.* Página electrónica de la Secretaría de Estado de California en:

<http://cal-access.sos.ca.gov/Campaign/Committees/Detail.aspx?id=1287395&session=2005> consultada el 28 de enero de 2007.

El incremento de la cantidad de recursos que se invierten en las campañas ha sido una preocupación constante en los últimos treinta años. Los autores consultados narran la situación de campañas que rebasaron límites históricos. En 1978 una campaña sobre aire puro en casas particulares gastó 7 millones de dólares. Para el año de 1982 el gasto de algunas de las promociones de iniciativas llegó hasta los 40 millones de dólares.⁴⁷

En la actualidad algunos temas son objeto de gasto excesivo de campaña. Especialmente aquellos en los que el interés directo de una rama corporativa esta en juego. Por ejemplo, la propuesta 86 mediante la cual se buscaba imponer un nuevo impuesto a los cigarrillos, provocó que la campaña en rechazo de la iniciativa gastara más de 66 millones de dólares, de los cuales la empresa *Phillip Morris USA*, por sí sola, aportó alrededor de 30 millones. La propuesta 87, de la que se ha hablado anteriormente relativa al uso de energía alternativa, generó en total sumando las campañas a favor y en contra de la adopción de la iniciativa un gasto record de más de 154 millones de dólares.⁴⁸

Ahora bien, es necesario precisar que no todas las campañas tienen la posibilidad de hacer ese uso excesivo de recursos. Como se señaló, aquellas en las que están en juego intereses corporativos son las más onerosas. Pero el panorama global de la iniciativa incluye otras que refieren a otro tipo de asuntos. De las últimas dieciséis propuesta presentadas a los electores son tres las que rebasaron los 40 millones de dólares de inversión por alguna o

⁴⁷ Magleby, *Op. Cit*, p. 179.

⁴⁸ Base de datos: *Contributions received by Committee Californians Against Higher Taxes - No on 87, A Coalition of Taxpayers, Educators, Public Safety Officials, Businesses, Energy Producers, Op. Cit.*

ambas partes, en todas ellas en juego intereses corporativos.⁴⁹ En las otras trece propuestas, el promedio de inversión para una campaña a favor del sí fue de 7.2 millones de dólares, mientras que para una de rechazo a la iniciativa es de 5.1 millones de dólares.

En alguna ocasión se intentó establecer límites a la cantidad de dinero que se puede gastar en una campaña política. En el caso *Buckey v. Valeo* (1976) la Suprema Corte de los Estados Unidos, distinguió entre contribuciones y gastos, argumentando que el límite en los gastos, reduce la cantidad de expresión ya que limita la cantidad de problemas a discutirse, la profundidad de la exploración y el tamaño de la audiencia alcanzada, mientras que la limitación de las contribuciones acarrea solamente una restricción marginal sobre la habilidad del contribuyente de comunicarse.⁵⁰ Aún cuando este caso resolvió sobre competencia entre candidatos, orienta sobre decisiones posteriores respecto a la validez de limitar los montos de contribución, pero no los de gasto total. El resultado final de esta decisión es la prohibición de cualquier techo límite de gastos en cualquier campaña política. Las contribuciones son otra historia.

⁴⁹ Base de datos: *Campaign Finance Activity Propositions &*

Ballot Measures, *Op. Cit.* La propuesta 75, relativa a la intervención de los sindicatos y empresas en cuestiones políticas, generó más de 47 millones de dólares en campaña de rechazo; la citada propuesta 86 más de sesenta y seis millones de dólares en campañas de rechazo; la también citada propuesta 87 más de 61 millones de dólares en campaña de apoyo y más de 92 millones de dólares en la campaña de rechazo.

⁵⁰ Ellis, *Op. Cit.*, p. 62. *Buckey v. Valeo* (1976) “limitations on expenditures (what a candidate can spend) impermissibly reduce “the quantity of expression by reducing the number of issues discussed, the depth of their exploration, and the size of the audience reached.” While contribution limits entail “only a marginal restriction upon the contributor’s ability to engage in free communication”

(Traducción libre del autor: “limitaciones en gastos (lo que un candidato puede gastar) indebidamente reducen ‘la cantidad de expresión limitando el numero de temas discutidos, la profundidad de la exploración y el tamaño de la audiencia alcanzada’ Mientras que los límites a la contribución conllevan ‘solo una restricción marginal sobre la capacidad del contribuyente de conectarse en comunicación libre’)

En un caso posterior, *National Bank of Boston v. Bellotti (1978)*, la Corte decidió sobre el asunto de las contribuciones hechas por las corporaciones. Gracias a esta decisión se considera que es más difícil poner un límite económico en las campañas de iniciativa, que en las de elección de representantes. Massachussets había aprobado una ley que prohibía a las corporaciones de negocios las contribuciones o gasto, con el propósito de influenciar o afectar el voto de cualquier pregunta puesta a consideración de los votantes, diferentes a cualquiera que materialmente afecte asuntos de propiedad, negocio o fines de la empresa. En ese momento existían dieciocho estados con leyes prohibitivas o limitativas de las contribuciones o gastos de corporaciones en campaña.⁵¹

La Corte sostuvo que era legal permitir a las empresas contribuir a las campañas de democracia directa. Su razonamiento indica que garantizar las contribuciones corporativas no era reconocerle derechos políticos a los entes corporativos, sino garantizar el ejercicio de la libertad de expresión a los ciudadanos, basado en la idea de que dichas contribuciones permitían al ciudadano escuchar la más amplia cantidad de opciones posibles, lo que genera un mejor aprovechamiento de la Primera Enmienda. Por lo tanto, al ser las contribuciones de las corporaciones promotoras de este derecho, se declararon legales.⁵² Además de lo anterior, la Corte declaró que el riesgo de corrupción que existe cuando se contribuye en una campaña de representantes, en donde sí están restringidas las aportaciones de las corporaciones, no está presente en el voto popular de un tema público. Es decir, la contribución por parte de empresas privadas en la iniciativa no puede

⁵¹ *Idem.*

⁵² Cronin, *Op. Cit.*, p. 104. “We believe that the (Massachussets) court posed the wrong question...The proper question...must be whether (the Massachusetts law) abridges expression that the First Amendment was meant to protect”

(Traducción libre del autor: “Creemos que la corte (de Massachussets) planteo una pregunta equivocada...La pregunta correcta.. debe ser si (la ley de Massachussets) limita la expresión que la Primera Enmienda debe proteger”)

generar corrupción y además promueve el derecho de los ciudadanos a tener mayores opiniones que escuchar.⁵³

Las limitaciones establecidas por la Suprema Corte a la regulación de las contribuciones, provocan que las legislaciones estatales sean tímidas en el control de los recursos. Como consta en el capítulo anterior, la opción que ha seguido el estado de California es regular las contribuciones con base en la transparencia y la información pública. Es una opción un tanto cínica con la que se intenta que sea del dominio público la información sobre quienes están aportando determinada cantidad para una causa. Especialmente las aportaciones de las corporaciones. Para ello se trabaja constantemente en el mejoramiento de los sistemas de información.

3.2.3 Quien más gasta, ¿gana?

Aún a pesar de la importancia de la cuestión monetaria, existe la duda sobre la efectividad del dinero en la campaña como factor en la decisión final de una iniciativa. Son varios los autores que mencionan que el gasto excesivo por sí sólo no es garantía de éxito. Estudios hechos durante los años noventa y anteriores parecen marcar una tendencia hacia suponer que en casos en que el dinero es invertido para un voto de rechazo, sí se supera lo gastado por la contraparte, la inversión es efectiva, pero en sentido contrario no lo es.⁵⁴

La iniciativa tiene la característica de ser mas onerosa para el proponente de una iniciativa que para quien se opone a ella. De entrada, quien se opone no tendrá que invertir sino solamente en el caso de que la iniciativa

⁵³ Ellis, *Op. Cit*, p. 63.

⁵⁴ Magleby, *Op. Cit*, p. 203; Cronin, *Op. Cit*, p. 113.

califique. Mientras tanto, el proponente desde la etapa de recolección de firmas hace uso de recursos económicos importantes.⁵⁵

Para despejar las dudas se analizan los gastos realizados en las tres más recientes elecciones. Se utiliza las bases de datos que la Secretaría de Estado tiene disponibles y actualizadas al día de la investigación. Los datos con los que se cuentan han sido declarados por los comités de apoyo a la adopción o el rechazo. Posiblemente los números que se presentan son inferiores al gasto verdadero, sin embargo son suficientes para darnos una tendencia sobre el gasto de cada campaña en la iniciativa.

La tabla 3.1 presenta una serie de datos que son de utilidad para dar contestación a las inquisiciones sobre el uso del dinero en la campaña y su impacto final en la decisión que toman los electores.

Tabla 3.1 2005-2006 Gastos de campaña y resultados finales⁵⁶

Prop.	Gasto por el SÍ α	Gasto por el NO α	Votación SÍ	Votación NO	Quién gastó más?	Quien ganó?
73	3,811,177	7,027,246	47.2	52.8	NO	NO
74	8,509,000	2,775,255	44.8	55.2	SI	NO
75	10,028,134	47,310,496	47.20	53.5	NO	NO
76	10,577,145	29,319,060	37.60	62.40	NO	NO
78	3,354,781	316,512	41.50	58.50	SI	NO
79	7,200,077	3,379,792	39.30	60.70	SI	NO
80	7,076,030	35,208	34.40	65.60	SI	NO
82	2,657,354	9,830,957	37.2	63.8	NO	NO
83	1,660,652	0	70.5	29.5	SI	SI
84	11,388,801	1,117	53.8	46.2	SI	SI
85	3,819,808	6,931,528	45.8	54.2	NO	NO
86	16,552,183	66,404,851	48.3	51.7	NO	NO
87	61,479,197	92,951,128	45.4	54.6	NO	NO
88	11,723,778	1,295,316	23.3.	76.7	SI	NO

⁵⁵ Magleby, *Op. Cit* p. 230

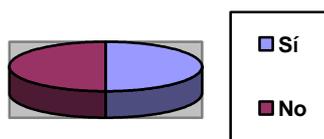
⁵⁶ Base de datos: *Campaign Finance Activity Propositions & Ballot Measures*. *Op. Cit.*

89	5,884,097	5,494,260	25.7	74.3	SI	NO
90	4,071,889	14,535,903	47.6	52.4	NO	NO

α Datos presentados en dólares americanos

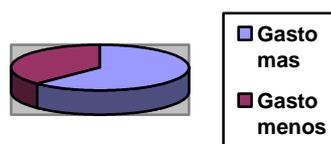
A continuación utilizo una serie de gráficas que sirven para contestar los cuestionamientos en específico, usando los datos contenidos en la tabla 3.1

Figura 3.1 2005-2006 ¿Quién gastó más?



El primer dato que se obtiene de esta tabla es la indicación de quien gastó más, si quien apoyo el sí o quien apoyo el no. De los dieciséis casos disponibles, en ocho ocasiones la campaña por el sí fue más onerosa. En otras ocho, la campaña por el no gastó más (fig 3.2). Con este dato se demuestra cierto nivel de paridad económica en la acción política alrededor de las iniciativas, entre quien las apoya y quien las rechaza.

Figura 3.2 ¿Quién ganó?



Ahora bien, el siguiente dato que obtenemos de la tabla es saber si quien gastó más, ganó en la iniciativa. De nuestra muestra, en 10 de las 16 iniciativas (62.5%) quien invirtió mas dinero obtuvo el resultado final. Por el contrario en 6 de las 16 iniciativas (37.5%) quien invirtió menos dinero obtuvo el resultado final. Existe una ligera tendencia a favor de quien gastó más para ganar en el procedimiento, que no es suficiente para afirmar que así fue en todos los casos.

Figura 3.3 ¿Quién gasta más en el sí, gana?



Continuando con nuestro análisis el siguiente factor que busco es conocer sí quién gasta más en la promoción del voto por el sí en una iniciativa lo gana. Los resultados no muestran dicha suposición. Solamente en 2 de las 8 iniciativas (25%) en las que el sí gastó más, ganó. En las 6 restantes perdió. Por lo tanto podemos asegurar que la tendencia que muestra este estudio es que un mayor gasto a favor de una iniciativa no es garantía de triunfo.

Figura 3.4 ¿Quién gasta más por el no, gana?



La figura 3.4 muestra otro dato. De las 8 iniciativas que tuvieron un gasto favorable a la negativa, todas salieron triunfaron en la elección (100%). El dato sirve para observar dos cosas: La primera es que quien gastó más que su contrincante a favor de la negativa en una iniciativa ganó en todas las elecciones. En la misma relación de causas, aquél que promovió una iniciativa y gastó menos que su contrincante, perdió en todas las ocasiones. Los datos obtenidos de nuestro estudio marcan las siguientes tendencias:

- a) Quién gastó más, tuvo mayores posibilidades de ganar.
- b) Quién gastó más a favor del sí, tuvo algunas probabilidades de ganar.
- c) Quién gastó menos a favor del sí, perdió.
- d) Quién gastó más a favor del no, ganó.

Para concluir con este tema, debo decir que aún cuando las tendencias que marca el uso del dinero son importantes, no son definitivas. El dinero fue indispensable para ganar una iniciativa, aunque no garantiza de hacerlo. La falta de dinero condenó a una iniciativa al fracaso, aún cuando en la negativa, no sea un factor indispensable.

Estos datos confirman los estudios de los autores Thomas Cronin y David Magleby, relativos a la prevalencia del dinero cuando se trata de la negativa a una iniciativa. Con nuestro estudio se agrega otra tendencia: Sólo quien tiene más dinero que sus oponentes para llevar adelante una iniciativa, tiene alguna posibilidad de ganarla.

3.2.4 La calidad de la información en la campaña.

La información es el bien con el que cuenta el elector para tomar su decisión. La mayor parte se provee a lo largo de la campaña, ya que antes de esta el ciudadano sabe poco de una iniciativa, a diferencia de lo que sucede en las campañas para puestos de elección pública en los cuales el elector conoce a los partidos políticos y en muchas ocasiones a los candidatos, en la iniciativa ciudadana desconoce el contenido de la propuesta, quienes la promueven, el impacto fiscal que tendría la adopción y la ideología que incluyen. En una elección de iniciativas, el votante está menos seguro de su posición que en una elección de candidatos. Por eso depende en mayor medida de la información con la que cuenta.⁵⁷

Es posible hablar de dos fuentes de información que recibe el elector, clasificadas en cuanto a su origen. Por un lado se encuentra la guía para el votante de la que se habla en el capítulo tercero, que consiste en un esfuerzo del órgano de administración electoral para mostrar al elector las opciones que

⁵⁷ Magleby, *Op. Cit*, p. 177.

están en juego, el alcance de su decisión y un punto de vista presumiblemente objetivo respecto a las campañas en pro y en contra de la iniciativa. Por otra parte, se encuentra la información que emiten los comités de apoyo del voto por el sí y por el no de la iniciativa, los cuales tienen como finalidad hacer que el elector vote en el sentido de su interés.

Las estimaciones sobre la cantidad de electores que consulta la Guía del Votante, se encuentran entre 30 y 60 por ciento de los que acuden efectivamente a votar. Se presume que la mayoría de los electores no la usa como fuente de información para tomar su decisión.⁵⁸ El votante forma su opinión influido por el trabajo organizado de los grupos de interés, apoyo de líderes de opinión, avisos de televisión de paga o espectaculares, antes que mediante la información oficial puesta a su disposición.

El problema con esta situación es que no es razonable pensar que la información que los comités producen tienda a la elección racional del votante, sino por el contrario, tiende a ser persuasiva. Los consultores de una campaña la diseñan acercando el tema a asuntos que motiven a la gente sobre cuestiones que les importan, no sobre el contenido del tema en sí. Una de las actividades que más preocupa a quién elabora la información de una campaña es el control de la calidad de sus emisiones informativas. Se tiene por principio que la credibilidad de un grupo está en el control del mensaje, por lo tanto todo contenido que se comunique, debe ser controlado por el “cuartel central” del comité.⁵⁹

El elector de poca cultura pública, confía en dispositivos simplificadores en la campaña. Mientras menos fuentes de información alterna tenga, más depende de los medios de comunicación masiva y la inserción de anuncios

⁵⁸ Cronin, *Op. Cit*, pp. 80-82.

⁵⁹ Ellis, *Op. Cit*, p. 201.

pagados. Por lo tanto, el acercamiento a este tipo de elector se tiene que hacer mediante el acceso a los medios de comunicación.⁶⁰

Durante un tiempo existió en los Estados Unidos la *Fairness Doctrine*. Su justificación legal era que la televisión y las frecuencias de radio son bienes escasos, por lo tanto deben ser racionados y monitoreados para asegurar que ellos sirvan al interés público. La libertad de prensa debe pertenecer a todos, no solo a aquellos que pueden pagar por ella. El fundamento ideológico de esta doctrina es la promoción de un irrestricto y robusto intercambio de ideas. Debidamente aplicada, esta regulación debía asegurar el acceso a radio y televisión de opiniones minoritarias e incluso ideas poco populares. En 1969 La Suprema Corte decidió en el caso *Red Lion Broadcasting v. FCC(1969)* que la *Fairness Doctrine* resultaba en un perjuicio menor para el concesionario de una señal de televisión, mientras que reforzaba enormemente el superior derecho de acceso de la gente a los diferentes puntos de vista, por lo tanto dio un voto de apoyo para continuar con esta doctrina.⁶¹ En 1987, el Congreso Norteamericano aprobó una ley diseñada para darle fuerza de ley federal a la doctrina. Sin embargo, el presidente Ronald Reagan la vetó y el Congreso falló en conseguir la votación de mayoría absoluta exigida para superar un veto presidencial. Semanas después, la Comisión Federal de Comunicaciones abolió el uso de la *Fairness Doctrine* al señalar que violaba la libertad de expresión de los concesionarios y, dado que la cantidad de frecuencias de radio, televisión y cable habían aumentado exponencialmente, el argumento de la escasez de señales ya no existía.⁶²

Así pues el acceso a los medios de comunicación no esta garantizado para todos y dado que las cadenas televisivas y radiales con mayor

⁶⁰ Magleby, *Op. Cit*, p. 156.

⁶¹ Cronin, *Op. Cit*, p. 120.

⁶² *Ibidem*, pp. 120-122.

penetración en la audiencia son privadas, el acceso a ellas será a través de contratos mercantiles en los cuales se pagarán altas sumas de dinero. Se necesitan grandes cantidades de dinero para pagar el acceso a los medios. Algunas estimaciones prevén que entre el 60 y el 80 por ciento del dinero de una campaña se gasta en anuncios de televisión.⁶³

La calidad de la información que recibe el votante en la campaña es deficiente, dado que se uso poco la Guía para el Votante del Estado de California, prefiriéndose a los medios de comunicación masiva como fuente principal de información.

No existe legislación que garantice el acceso equitativo a los medios de comunicación. Por el contrario se realiza mediante operaciones comerciales. Con esto debido a las características del electorado, se priva de la participación en la discusión pública a quienes no pueden pagarlo. Existe una ventaja para quienes cuentan con recursos económicos suficientes.

3.2.5 Resumen de la problemática en la campaña de promoción

A lo largo del tema he analizado los problemas de las campañas de promoción de la iniciativa en California. Es necesario hacer unas cuantas conclusiones. La iniciativa en materia de recolección de firmas tiene cinco problemas a destacar:

- a) Los comités y sus nombres son encubridores y efímeros. Cada nueva elección el ciudadano californiano encontrará nuevos nombres publicitarios que dicen poco de quien apoya realmente la iniciativa y en su lugar son generadores de eslóganes que tienen como intención acercarse a la intención del voto de la gente, mediante nombres que se dirijan hacia sus concepciones ideológicas y de valor. No son

⁶³ *Ibidem*, p. 117.

transparentes e inducen al error. En muchas ocasiones encubren los intereses económicos que abanderan las propuestas.

- b) Las contribuciones a las campañas de iniciativa cuando están en juego intereses corporativos son excesivamente altas. Las limitaciones establecidas por la Suprema Corte a la regulación de las contribuciones, provocan que las legislaciones estatales sean tímidas en el control de los recursos. La forma de regulación de California es transparentar y hacer pública la información de todas las contribuciones.

- c) Las tendencias que marca el uso del dinero son importantes, pero no definitivas en todos los casos. Gastar más dinero que el contrario fue indispensable para ganar una iniciativa, aunque no garantiza de hacerlo. Sólo quien tiene más dinero que sus oponentes para llevar adelante una iniciativa tiene alguna posibilidad de ganarla. La falta de dinero condenó a una iniciativa al fracaso, aún cuando en la campaña negativa, no haya sido indispensable gastar más que el contrario para ganar la elección.

- d) La calidad de la información que recibe el votante en la campaña es deficiente. Se usa poco la Guía para el Votante del Estado de California, prefiriéndose a los medios de comunicación masiva como fuente principal de información. No existe legislación que garantice el acceso equitativo a los medios de comunicación, con lo que se priva de la participación en la discusión pública a quienes no puede pagar el acceso a los medios de comunicación. Existe una ventaja competitiva para quienes cuentan con recursos económicos suficientes.

3.3 La participación ciudadana en la votación.

Las elecciones son una de las actividades clave de la democracia. Con ellas quiere demostrarse la voluntad del soberano. Unas elecciones con alta participación son preferibles a unas de baja participación porque se presume que la decisión que se toma cuenta con mayor diversidad de opiniones y por lo tanto, un acuerdo razonable de amplia base social. Las elecciones con mayor participación se traducen en compromiso ciudadano con el sistema político y en vocación de tomar decisiones públicas conforme a los procedimientos institucionales establecidos, lo que resulta en un fortalecimiento general del sistema político.

Las decisiones en la iniciativa requieren de la más amplia participación debido a que se legisla directamente. Este procedimiento en California tiene además la característica de ser muy rígido en cuanto a la posibilidad de modificarse, ya que existen muchos candados a la intervención posterior a las decisiones tomadas en la boleta electoral, por lo cual, el nivel de participación ciudadana que se consiga en la votación carga con la responsabilidad de darle tanto legitimidad como racionalidad al procedimiento.

Las posibilidades de conseguir alto índices de participación se ven acotadas por diversos factores. En este tema hablaré de algunos de ellos que considero los más relevantes. Cabe aclarar que por el momento se habla de California pensándolo como un sistema político cerrado, los problemas de sub-representatividad del electorado serán abordados en el último capítulo.

Antes de comenzar es importante señalar que las iniciativas pueden presentarse en cualquier elección que se celebre en el estado, ya sean primarias o generales, para elegir poderes locales o federales e inclusive se puede convocar a elecciones especiales por parte del ejecutivo local si considera que hay suficientes temas que votar.

3.3.1. Los niveles de abstención.⁶⁴

El votante californiano debe registrarse antes de cada elección en la Secretaría de Estado para estar en posibilidad de sufragar. En la elección del siete de noviembre de dos mil seis, se registraron a la votación 15.8 millones de ciudadanos. El total de ciudadanos elegibles, es decir aquellos que cumplen con los requisitos necesarios para su registro, era de 22.65 millones. Esto quiere decir que solo el 69.91% de los ciudadanos elegibles para votar en esta elección, se inscribieron para hacerlo.

Ahora bien, de los cerca de 16 millones de ciudadanos inscritos para votar, 8.9 millones se presentaron a ejercer su voto el día de la elección o lo hicieron por correo, lo que representa el 56.19% de los ciudadanos registrados y apenas el 39.29% de los ciudadanos elegibles. Este es el porcentaje más bajo de electores que ha acudido a una elección de gobernador en toda la historia del estado, solo cuatro de cada diez ciudadanos se presentó a votar en la última elección.

El porcentaje de ciudadanos que sufraga en las elecciones ha bajado considerablemente con el transcurso del tiempo. Sin contar las elecciones especiales y primarias, que de hacerlo bajarían aún más los porcentajes, en los años setenta el 54.2% de los ciudadanos acudió a votar; en los años ochenta fue el 52.6%; en los años noventa la participación fue de 46.8%.; en lo que llevamos de la presente década el porcentaje ha bajado hasta 46.0%.

La situación de la baja participación en California es alarmante. Los 8.9 millones de ciudadanos que se presentaron a votar en la última elección a

⁶⁴ Base de datos: *Historical Voter Registration and Voter Participation Statistics for Statewide General Elections 1910 Through 2006*. Página electrónica de la Secretaria de Estado de California, en: http://www.ss.ca.gov/elections/elections_vr.htm consultada el día 10 de enero de 2007.

gobernador son un número muy similar a los 8.6 millones de ciudadanos que se presentaron a votar en las presidenciales de 1972. ¿La diferencia? En 1972 el estado tenía poco más 13 millones de ciudadanos elegibles para votar, en 2006 son cerca de 23 millones.

Existen algunas tendencias de la participación ciudadana en el estado. Las elecciones presidenciales son más concurridas que las intermedias⁶⁵. A su vez, éstas lo son mas que las especiales. Si observamos las elecciones del año de 1970 a la fecha, encontramos los siguientes porcentajes de participación: 56.38% para las presidenciales, 49.75% para las intermedias y 32.62% para las especiales.

Ahora bien, en materia específica de la iniciativa, el porcentaje de los que vota es menor.⁶⁶ De los ciudadanos que votan el día de la jornada electoral, no todos votan por las iniciativas. Para la elección de noviembre de 2006 haciendo un promedio de la participación en todas las iniciativas, se considera que aproximadamente 8.4 millones de votantes participaron en ellas. Esto habla de que alrededor del 6% de los que votaron en dicha elección, no lo hicieron por las iniciativas.

Una vez que se han presentado algunos números que nos llevan a la percepción de que el nivel de abstencionismo en California es alto, especialmente en las iniciativas ciudadanas, continúa el estudio tratando de resolver porque se da esta situación.

3.3.2 Circunstancias que generan la baja participación

⁶⁵ Cronin, *Op. Cit*, p. 66; Magleby, *Op. Cit*, p. 106.

⁶⁶ Magleby, *Op. Cit*, p. 125.

La primera razón que se propone para explicar la baja participación es que el votante californiano está poco estimulado para ejercer su derecho de sufragio. No tiene interés por participar, o por lo menos, no todos. Se considera que quienes ejercen el voto en California son aquellos con buen nivel de estudios y buena posición económica. Quién no cumple con estas características, es menos probable que participa.⁶⁷

Esta situación se le atribuye al llamado costo de información. Dicha concepción sostiene que votar tiene un costo, mayoritariamente el tiempo. Quien tiene más tiempo puede hacerlo. Por lo tanto, las clases superiores tienen mayor capacidad de votar que las bajas. Los menos educados, de menor bienestar económico, los jóvenes y las minorías son quienes menos votan. Y todavía lo hacen menos en las elecciones de iniciativas, en donde el costo de información es superior dado que como se ha comentado el acceso a la información está más restringido.⁶⁸

En las localidades con población de alto nivel socioeconómico, la participación es mayor que en las de bajo, según un estudio de Thomas E. Cronin. Para observar esto y sin profundizar demasiado, se hace una comparación entre la participación en algunos de los condados más ricos frente a la participación en algunos de los más pobres en la última elección.⁶⁹ El promedio de participación en los condados de San Francisco, Orange County, Santa Cruz y Napa, cuatro de los más ricos del estado es de 46%, sin que ninguno sea menor a 41%(Orange County). Mientras tanto, el promedio de participación de cuatro de los condados con la mayor cantidad de pobreza del estado: Los Ángeles, San Diego, Santa Bárbara y Del Norte es de 36.5%,

⁶⁷ Schrag, *Op. Cit*, p. 62.

⁶⁸ Cronin, *Op. Cit*, p. 67.

⁶⁹ Base de datos: *Historical Voter Registration and Voter Participation Statistics for Statewide General Elections 1910 Through 2006*. Página electrónica de la Secretaria de Estado de California, en: http://www.ss.ca.gov/elections/elections_vr.htm consultada el día 10 de enero de 2007.

teniendo el condado de más baja participación (Santa Bárbara) un resultado de 29%. Los números no son concluyentes pero muestran una tendencia respecto de la característica mencionada. Estas diferencias en la participación generan que un sector del electorado este mayormente representado en las elecciones que otro.⁷⁰

Ahora bien, otros argumentos sobre la falta de interés del votante para acudir a la elección radica en que las campañas de iniciativa tienen poca capacidad de organización, pocas figuras públicas y no existen, por lo menos no en todas, las cuotas de lealtad que existen entre los partidos políticos, por lo cual, es difícil que una iniciativa por sí sola atraiga la atención del elector.⁷¹

Un argumento más refiere a que iniciativas que tienen difusión en medios de comunicación masiva, atraen más electores que aquellas de bajo perfil.⁷² En este argumento, cabe nuevamente la idea del costo de información; las iniciativas con mayor perfil pueden acercar información a mayor cantidad de electores, lo que facilita su participación en la elección; mientras tanto aquellas de perfil bajo, se enfrentarían a un electorado un tanto apático por su desconocimiento.

El último argumento que se cita es bastante peculiar. Se le denomina *ballot fatigue*. Refiere al hecho de que es tal cantidad de iniciativas que están presentes en la boleta electoral, que el votante se siente saturado ante demasiadas elecciones por hacer. Incluso afirma esta misma teoría que las iniciativas que se encuentran al principio de la boleta electoral son más votadas e incluso tienen más éxito que las que vienen al final. Por lo menos tenemos un ejemplo. Las propuestas 83 y 84 que se presentaron al principio de las diez que

⁷⁰ Mag, *Op. Cit.*, pp. 147-148.

⁷¹ Cronin, *Op. Cit.*, p. 70.

⁷² *Ibidem*, pp. 70-73.

aparecieron en esa elección fueron las únicas triunfadoras de la última elección.⁷³

Aún cuando parece una teoría un tanto casual vale la pena analizarla, no tanto por la afirmación sobre quien se encuentre al principio de la boleta electoral gana, sino por la necesidad de pensar si efectivamente el ciudadano se siente cansado ante la cantidad de decisiones que debe tomar frecuentemente. No debemos olvidar que uno de los argumentos claves de la democracia representativa, radica en que el ciudadano nombra representantes debido a que el no tiene tiempo suficiente para ejercer el poder, por lo cual requiere delegarlo.

En la citada elección del siete de noviembre de dos mil seis, el votante californiano tuvo en las boletas electorales la responsabilidad de tomar las siguientes decisiones:⁷⁴

Nivel federal: a) Senador; b) miembros de la Casa de los Representantes;

Nivel estatal: a) Gobernador b) Vicegobernador; c) Contralor; d) Tesorero; e) Abogado General; f) Comisionado de Seguros; g) Miembro del Comité de Equidad h) Senador; i) Asambleísta;

Proposiciones:

a) Prop. 1A. Protección del financiamiento del Transporte. Enmienda constitucional legislativa.

b) Prop. 1B. Ley del 2006 para Bonos de Seguridad en Carreteras, Reducción del Tránsito, Calidad del Aire y Seguridad Portuaria.

⁷³ *Statement of Vote. 2006 General Election. November 7, 2006.* Página electrónica de la Secretaría de Estado de California, en http://www.ss.ca.gov/elections/sov/2006_general/contents.htm consultada el 2 de febrero de 2007.

⁷⁴ *California General Election. Official Voter Information Guide. November 2006.* Página de la Secretaría de Estado en: <http://voterguide.ss.ca.gov/> consultada el 26 de octubre de 2006.

- c) Prop. 1C. Ley del 2006 del Fondo en Fideicomiso para Vivienda y Albergues de Emergencia.
- d) Prop. 1D. Ley del 2006 para Bonos de Instalaciones de Educación Pública desde el Jardín de Niños hasta la Universidad.
- e) Prop. 1E. Ley del 2006 para Bonos de Preparación de Desastres y Prevención de Inundaciones.
- f) Prop. 83. Agresores Sexuales, Depredadores Sexualmente Violentos. Castigo, Restricciones de Residencia y Control. Iniciativa para promulgar un Estatuto.
- g) Prop. 84. Calidad, Seguridad y Suministro del Agua. Protección de los Recursos Naturales. Mejoras en los Parques. Bonos. Iniciativa para promulgar un Estatuto.
- h) Prop. 85. Periodo de Espera y Notificación a los Padres Antes de la Interrupción del Embarazo de una Menor. Iniciativa para promulgar un Estatuto.
- i) Prop. 86. Impuesto Sobre los Cigarrillos. Iniciativa para Enmienda Constitucional y Estatuto.
- j) Prop. 87. Energía Alternativa. Investigación, Producción, Incentivos. Impuesto sobre Productores de Combustible de California. Iniciativa para Enmienda Constitucional y Estatuto.
- k) Prop. 88. Financiamiento de la Educación. Impuesto sobre Parcelas de Propiedad Inmobiliaria. Iniciativa para Enmienda Constitucional y Estatuto.
- l) Prop. 89. Campañas Políticas. Financiamiento Público. Aumento de Impuestos a Corporaciones. Contribuciones de Campaña y Límites de Gastos. Iniciativa para promulgar un Estatuto.
- m) Prop. 90. Adquisición, Regulación Gubernamental de la Propiedad Privada. Iniciativa para Enmienda Constitucional.

La cuenta total de decisiones asciende a veinticuatro. La sola lectura de todas las decisiones por tomar en una elección típica de California es complicada. La comprensión de los temas, escuchar a las posiciones

encontradas, leer la Guía del Votante y demás actividades que se deben emprender para un voto razonado, consume una cantidad enorme de tiempo.

Ahora bien, en la siguiente tabla 3.2, aparecen el número total de decisiones que debió tomar un votante californiano en cada una de las últimas diez elecciones en el estado.

Tabla 3.2. Últimas diez jornadas electorales en California⁷⁵

Fecha	Nombre de la elección	Nº de decisiones	Nº de iniciativas
Nov. 7, 2006	Elección General	24	8
June 6, 2006	Elección Primaria	15	1
Nov. 8, 2005	Elección Estatal Especial ⁷⁶	8	8
Nov. 2, 2004	Elección General	21	11
Mar. 2, 2004	Elección Primaria	9	1
Oct. 7, 2003	Elección Estatal Especial ⁷⁷	4	1
Nov. 5, 2002	Elección General	20	4
Mar. 5, 2002	Elección Primaria	18	2
Nov. 7, 2000	Elección General	13	6
Mar. 7, 2000	Elección Primaria	25	11
	Total	136	53

Los números anteriores dicen que el votante californiano ha tenido que decidir sobre ciento treinta y seis diferentes asuntos en lo que va de la presente década, De las cuales cincuenta y tres han sido iniciativas, ya sean de ley o enmienda constitucional. Es decir, el 39% de la boleta electoral, se encuentra cargado por las iniciativas.

Ha habido ocasiones en las cuales el votante californiano debe enfrentar la obligación de elegir hasta entre veinticinco opciones en una sola elección, ya sea representantes o propuestas de iniciativas ciudadanas. Si hacemos un promedio, podemos encontrar que el votante californiano se ha enfrentado a

⁷⁵ Base de datos: *Primary and General Statewide Election Results*. Página electrónica de la Secretaria de Estado de California, en: http://www.ss.ca.gov/elections/elections_elections.htm, consultada el día 28 de enero de 2007.

⁷⁶ Esta elección especial fue convocada por el gobernador Arnold Schwarzenegger en la que el mismo promovía la adopción de ocho iniciativas, ninguna de ellas fue aprobada por los electores.

⁷⁷ En esta elección especial se votó por la revocación de mandato del entonces gobernador Gray Davis. Los resultados fueron a favor de la revocación 55.4% contra 44.6%, siendo el primer gobernador en la historia de California que no concluye su mandato por este medio.

poco más de trece decisiones por la vía electoral en cada elección en la que ha participado en el periodo referido. Si llevamos el promedio por año, este asciende a diecinueve decisiones anuales.

Debe considerarse que tal cantidad de elecciones presentes en una boleta exigen un ciudadano con amplia participación y con la capacidad de cubrir el costo de información para conseguir la toma de decisiones razonablemente benéficas para la sociedad. El votante necesita tener las habilidades suficientes para comprender la papeleta, cosa que solo una minoría puede hacer.⁷⁸

3.3.3 La racionalidad del votante

Una vez que terminó el análisis de los argumentos para la abstención del ejercicio del voto, el estudio se enfoca en la forma en la que votan los que sí se presentan a la elección y sí votan el asunto de las iniciativas. En el voto del ciudadano se esperarían criterios racionales para poder llegar a una decisión razonable. Magleby presume que existen tres líneas orientadoras de como se vota:

- a) A favor del lado que gasta más dinero;
- b) A favor de las elites y medios de comunicación, porque confían en ellos;
- c) En contra de los poderes como procedimiento para combatirlos.⁷⁹

De las opciones a) y b) se ha hablado en el tema 3.2 por lo cual no repetiremos las conclusiones a las que hemos llegado. Respecto de la opción c) se hacen algunos comentarios. Dicha concepción parte de la idea de la existencia de votantes alienados, integrantes de la sociedad que son incapaces de expresar su frustración hacia el sistema en las elecciones a candidatos, por

⁷⁸ Magleby, *Op. Cit*, p. 199.

⁷⁹ Magleby, *Op. Cit*, p. 175.

lo que lo hacen votando negativamente acerca de las proposiciones que consideran reflejan los intereses y deseos de los políticamente poderosos.

No es convincente la clasificación de Magleby. Los ciudadanos votan fundados en una diversidad amplia de razones. El problema del costo de información no hace de él un ser irracional que lo guíe exclusivamente por apreciaciones sobre terceras personas. Al californiano le gusta participar del espacio público, la misma historia de la iniciativa en sus inicios es una muestra de eso. El problema es que se enfrenta a una decisión difícil debido a la cantidad de elecciones, el lenguaje y el carácter técnico de algunas iniciativas pero eso no significa que opte por decisiones fáciles. El votante es precavido y al tener enfrente la boleta electoral decide no votar si se siente confundido.

Existe también la teoría del votante cauteloso, la cual sugiere que ante la duda el elector se manifiesta por el rechazo a la iniciativa. Se considera que el votante californiano vota a favor de mantener el status quo a menos que tenga certeza en que el cambio es positivo.⁸⁰

De igual manera en los casos en los que el votante conoce el tema, ha participado en él o ha seguido de cerca una discusión amplia en los medios de comunicación y tiene una postura decidida al respecto, el votante se manifiesta por el sí a la propuesta. Thomas Cronin dice que el votante tiene un nivel de racionalidad mucho mayor del que se tendría derecho a esperar de él, dado las deficiencias en el sistema.⁸¹

⁸⁰ Cronin, *Op. Cit*, p. 85.

⁸¹ Cronin, *Op. Cit*, pp. 87-97.

3.3.4 Resumen de la problemática en la votación

A lo largo del tema he analizado los problemas de la participación ciudadana en el proceso de votación de la iniciativa en California. Es necesario hacer unas cuantas conclusiones. La iniciativa en materia de votación tiene seis características a destacar:

- a) El votante californiano se caracteriza por ser escéptico frente a las iniciativas. Otros procesos de democracia directa como los referéndums tienen mayor facilidad de ganar una elección. Para que el votante californiano vote sí a una propuesta, es que está convencido de ella. Difícilmente se manifiesta por la aprobación de una medida si no la conoce.
- b) El nivel de abstencionismo en California es alto, especialmente en las iniciativas ciudadanas.
- c) La baja participación supone estar poco estimulado para ejercer su derecho de sufragio.
- d) El costo de información en las elecciones de iniciativa es alto. El mayor costo es el tiempo. Quien tiene más tiempo puede hacerlo. Por lo tanto, las clases superiores tienen mayor capacidad de votar que las bajas. Los menos educados, de menor bienestar económico, los jóvenes y las minorías son quienes menos votan. Y todavía lo hacen menos en las elecciones de iniciativas.
- e) La cantidad de elecciones presentes en una boleta electoral exigen un ciudadano con amplia participación y con la capacidad de cubrir el costo de información para conseguir la toma de decisiones razonablemente benéficas para la sociedad. El votante necesita tener las habilidades suficientes para comprender la papeleta, cosa que solo una minoría lo puede hacer.

CAPÍTULO CUARTO

EL ANÁLISIS DEMOCRÁTICO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN CALIFORNIA

En este capítulo último hago el análisis de la iniciativa ciudadana en California mediante la propuesta de la democracia deliberativa. Revisó porque es necesario hacer el estudio de la iniciativa ciudadana desde un contexto democrático actual y destacó los elementos de la democracia deliberativa. Asimismo, dentro de esta idea, propongo el análisis de la iniciativa mediante la utilización de gráficas sin valor estadístico, que nos permitan visualizar la distribución de la toma de decisión entre los diferentes actores políticos de la sociedad californiana. Es de supremo valor para este capítulo la idea de representación y los conceptos que se desarrollan de sobre y sub-representación para entender los problemas democráticos de la iniciativa en California. Finalmente presentó una serie de argumentaciones respecto a los resultados obtenidos y la valía de desarrollar un estudio democrático como el que propongo.

4.1 El contexto democrático actual

La iniciativa ciudadana funciona en el contexto de la democracia. La teoría democrática contemporánea abarca un espectro amplio. No sería posible intentar abordarla desde todos los puntos de vista existentes. Por lo tanto, en el afán de contar con un trabajo útil como modelo de investigación de la figura democrática de iniciativa ciudadana, el acercamiento que se hace a la iniciativa ciudadana es desde un enfoque deliberativo.

¿Porque desde esta perspectiva? Son varias las razones. La primera de ellas es porque la tradición democrática norteamericana ha encontrado en los procesos deliberativos la máxima a alcanzar en la democracia. Los principios

racionales que la deliberación implica, hacen suponer en la tradición norteamericana que se puede conseguir el siguiente beneficio: llegar a la mejor toma de decisiones posible en beneficio de las mayorías, sin que por esto se vulneren los derechos de las minorías. Muchas de sus instituciones han sido construidas bajo esta concepción.

La idea democrática deliberativa tiene una base comunicativa importante. Quiere considerar al ser político en todas sus facetas como ser humano, en oposición a las concepciones minimalistas de la democracia¹, en las cuales la responsabilidad del integrante de la sociedad es elegir a sus gobernantes y vigilar su actuación.

Además de lo anterior considero este estudio desde la perspectiva deliberativa, porque tiene una actitud optimista frente a las capacidades del ser humano para llevar adelante los procesos democráticos. Parte de la idea de la capacidad que tiene el ser humano de comunicarse para mejorar su entorno y aprender de él, de que el ensayo y la experiencia son importantes en la construcción de procesos sociales integradores.

Finalmente y quizá lo más importante de todo es que nos encontramos en la deliberación con una teoría del poder con aspiración de justicia social, que

¹ Joseph Schumpeter en su obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (New York, Harper & Row, 1976) define a la democracia en términos de elecciones libres. Para él, el método democrático es el acuerdo institucional para alcanzar decisiones políticas en donde los individuos adquieren el poder de ser quien toma la decisión pública, por de la conquista del voto ciudadano. El gobernante además para conservar el poder tiene la necesidad de intercambiar políticas públicas por votos del electorado. Incluye en su concepción el derecho universal para competir por un puesto público y una libertad de prensa considerablemente amplia. Lo anterior significa una interdependencia existente entre los derechos políticos y las libertades civiles. Las libertades son necesarias para tener elecciones legítimas y para que los ciudadanos puedan verificar el trabajo de los gobernantes. A su trabajo se le ha conocido también como democracia *minimalista* o *electoralista*. Por su parte Anthony Downs, uno de los autores que se ha basado en los argumentos de Schumpeter, en su obra *Teoría Económica de la Democracia* (New York, Harper and Row, 1957) hace la aclaración de que las políticas y leyes que desarrolla el gobernante, están orientadas al votante promedio.

parte de la búsqueda del bien común, de las concepciones de justicia y de la idea de procesos sociales integradores. Se opone a la idea de seguir construyendo el ejercicio del poder mediante el enfrentamiento de intereses particulares. La idea de la deliberación es construir una sociedad menos orientada en la competencia, con lo que busca crear mayores posibilidades a la idea de una sociedad fundamentada verdaderamente en el acuerdo social de convivencia de los individuos que la integran.

4.1.1 La teoría democrática deliberativa contemporánea

¿A qué le llamo teoría democrática contemporánea? Parto de una idea de Robert Dahl. Durante la segunda mitad del siglo XX se postuló a la democracia como respuesta en contra de los llamados regímenes totalitarios.² Se habla de un momento contemporáneo en la teoría democrática que se inicia con los eventos señalados.

La principal característica que diferencia a la teoría democrática contemporánea de la teoría democrática clásica (la de Hobbes, Locke, etc) radica en comprender a la democracia como la forma de gobierno más extendida a nivel mundial, convirtiéndose en categoría dominante, condición que no reunía en el pensamiento clásico y que ha evidenciado una serie de problemas en el debate sobre el concepto y su realidad (o aplicación) que no existían en aquel momento.

La democracia tiene en la actualidad la capacidad de conjuntar realidad y experiencia, caminando en un sendero que la deja en una posición desde la cual no puede ser estudiada solamente con las concepciones clásicas. La

² Robert Dahl, *Op. Cit.*, p.70. Entre estos se habla de los regímenes fascistas de Italia y Alemania, encabezados por Benito Mussolini y Adolf Hitler y los regimenes comunistas como la *exURSS* con Joseph Stalin a la cabeza. A esta forma de considerar a la democracia se le ha llamado como teoría crítica de la democracia en la cual el sistema democrático puede coexistir con el sistema capitalista.

democracia es categoría política y categoría del capitalismo. Los regímenes capitalistas la defienden bajo la idea de que el impulso productivo que se genera en un sistema liberal de derechos individuales, solo puede garantizarse por medio de la democracia. La democracia en el sistema liberal de producción aparece como el sistema que da las bases sociales para el impulso económico de la humanidad en su conjunto.

Por lo anterior la democracia es un sistema político que, sin proponérselo, permite la existencia de desigualdades en la distribución de oportunidades y el disfrute de los bienes. Sobre esta cuestión son varios los autores que han escrito. Algunos de ellos se inscriben en la corriente deliberativa.

La línea que siguen la mayoría de ellos está trazada desde los conceptos elaborados por dos filósofos contemporáneos: John Rawls y Jürgen Habermas. Los argumentos expuestos por estos autores, tienen un núcleo común: la elección política, para ser legítima, debe ser el resultado de una deliberación acerca de los fines entre agentes libres, iguales y racionales.

Esta idea permea las definiciones consultadas de la democracia deliberativa. Para Jon Elster³, la idea de democracia deliberativa es la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Dicha toma de decisiones debe hacerse por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: esta es la parte deliberativa.⁴ Para Joshua Cohen existe deliberación siempre que una elección surja de disposiciones de elección colectiva vinculante que establezcan condiciones de

³ Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, p. 17-18

⁴ *Ibidem* 21

razonamiento libre y público entre iguales que son gobernados por las decisiones.

En la concepción deliberativa, entonces, los ciudadanos se tratan recíprocamente como iguales, no al otorgar una consideración equivalente a los intereses –quizás algunos intereses deban ser descartados por las disposiciones de elección colectiva vinculante- sino al ofrecerse mutuamente justificaciones para el ejercicio del poder colectivo enmarcado en consideraciones que pueden, de un modo general, ser reconocidas por todos como razones.⁵ Para John Dryzek en la democracia deliberativa todos los individuos sujetos a una decisión colectiva deben comprometerse a una auténtica deliberación sobre la decisión. Los individuos deben aceptar dicha decisión solo cuando puede ser justificada frente a ellos de forma convincente.⁶

Ahora bien, la idea de la deliberación ha surgido en siglos anteriores. Algunos tratan de ubicarla en el ámbito del gobierno ateniense basado en la democracia directa; sin embargo, se señala que la asamblea ateniense incluía a miles de ciudadanos, por lo cual la magnitud de la deliberación que se daba en ese ambiente era mínima. Se hablaría más bien de una discusión entre un pequeño número de oradores delante de un auditorio. Más que desarrollar argumentos que los hicieran dialogar, tenían que exponer su discurso de tal manera que logrará convencer al público.⁷

En la literatura política anglosajona se cita un párrafo de Edmund Burke⁸ como el fundamento de la deliberación. Antes de revisarlo es necesario hacer unas precisiones. El argumento es elaborado por este personaje desde una

⁵ Joshua Cohen, *Democracia y Libertad* en Jon Elster, *Op. Cit.*, p. 236.

⁶ John S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. V

⁷ Elster, *Op. Cit.*, p. 15

⁸ Edmund Burke (Dublín, 12 de enero 1729 - Beaconsfield, 9 de julio 1797), escritor y pensador político conservador.

crítica a la democracia, mejor dicho al voto universal. Según él, cuando se sujetan las decisiones a un voto universal, el pueblo forma sus opiniones en su casa y las trae a las urnas, por lo cual, considera que un procedimiento encaminado a formar una voluntad común de esta manera no es bondadoso para un sistema político porque carece del elemento de deliberación y debate. Lo importante no es la suma de opiniones, sino proponer, escuchar, concertar y cambiar la propia opinión para formar una voluntad mancomunada.⁹ Fundamentado en lo anterior, Burke considera que es mejor una forma representativa de tomar decisiones, en la cual el representante y el mismo sistema tienen una serie de cualidades racionales que faltan en las decisiones masivas. Ante la cuestión de la necesidad de que el parlamentario elabore su voto en respuesta a los intereses del distrito que lo ha elegido señala que:

Vuestro representante no solo os debe su laboriosidad, sino también su discernimiento, y él os traicionaría, en lugar de servirlos, si lo sacrificase por vuestra opinión (...) El Parlamento no es un congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles, los que cada uno deberá sostener, como representante y defensor, contra otros; el Parlamento es la asamblea deliberativa de una nación, con un único interés, el del conjunto, y en la que no deben primar ni propósitos ni prejuicios locales, sino el bien común, que resulta de la razón general del conjunto.¹⁰

Si bien la posición del autor irlandés es ampliamente debatible, es prudente considerar que en ella se incluyen principios deliberativos de la forma en la que la corriente deliberativa, en su base, los busca desarrollar.

La idea de toma de decisiones alejadas de un interés representado, sino de la idea de procesos racionales conjuntos para llegar a una mejor idea en conjunto es el objetivo final de la teoría democrática deliberativa. Además,

⁹ Elster, *Op. Cit.*, p. 15-16.

¹⁰ *Ibidem*, p. 15.

debo subrayar que con ese principio “deliberativo”, es que se han construido los órganos de gobierno en la Constitución norteamericana. En general, fuera del Congreso de los Estados Unidos, que se piensa en función de la representación de sectores de la población, el resto de los poderes, incluido el Senado en un principio, son pensados desde la idea de Burke de mejores decisiones en órganos de poder deliberativos en oposición a ampliamente representativos.

Ahora bien, ya anteriormente se ha debatido la necesidad de la revisión democrática desde la teoría contemporánea, esbozando algunas de las razones de por qué elegir esta corriente como fundamento teórico de este capítulo, por lo cual es importante resaltar algunas características.

La democracia, por lo menos la norteamericana, ha estado privada de una verdadera implementación de principios deliberativos en los procedimientos decisorios. Las decisiones no son tomadas mediante representantes racionales que actúen con posibilidad de discutir ampliamente los temas, ajenos a intereses particulares determinados, sino que el sistema norteamericano ha funcionado con base en la representación, defensa y conflicto de intereses.

Roberto Gargarella señala que la fórmula de Burke exigía que para asegurar la imparcialidad en las decisiones era necesaria una representación plena. Lo opuesto es la representación imperfecta o incompleta.¹¹ El sistema democrático ha funcionado de una forma en la cual no ha existido una representación plena de los intereses a lo largo de la nación.¹² Se tiene la

¹¹ Roberto Gargarella, *Representación plena, deliberación e imparcialidad* en Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, p. 323.

¹² Parece que el criterio poblacional para elegir representantes es insuficiente para una representación amplia y congruente con las realidades de un sistema político.

visión de que los equilibrios en la representación no existen. Existen grupos sobre-representados y grupos sub-representados y buena parte de este problema se le atribuye al diseño democrático del sistema norteamericano.¹³

John Dryzek, señala que el problema de la democracia en este diseño es que el ideal democrático se ha visto como la suma de preferencias o intereses dentro de las decisiones colectivas a través de herramientas tales como el voto y la representación.¹⁴ Considera que una verdadera propuesta deliberativa tiene que partir de la crítica al sistema de producción liberal. Piensa que el sistema político se empareja con el sistema económico en el sentido de asumir que los individuos están mayormente motivados por sus intereses personales que sobre cualquier concepción del bien común.¹⁵ Por lo tanto, un sistema económico en el cual la competencia es la motivación para la producción, genera que la política no sea distinta, sino que sea pensada igualmente como conflicto en el cual deben existir ganadores y perdedores, por lo tanto las aspiraciones a la verdadera reflexión y deliberación desaparecen desde su origen.

Los autores se preocupan por modificar el sistema democrático al analizar problemáticas como la anterior. La democracia deliberativa busca reformar el sistema político de tal manera que se cumpla con los principios de deliberación y de representación. No hablo de representación en el sentido de funcionarios públicos facultados para tomar decisiones. El sentido que tiene la representación en este aspecto, se dirige a comprender que en las decisiones participen todos aquellos que son afectados por la misma, es decir que la decisión misma sea representativa en su elaboración, de los sujetos obligados en ella. La autorización para ejercer el poder estatal debe surgir de las

¹³ Esta discusión del sistema político norteamericano continúa en el capítulo primero.

¹⁴ John S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. V.

¹⁵ *Ibidem*, p. 8-9.

decisiones colectivas de todos los miembros integrantes de la sociedad, debido a que estos serán gobernados por dicho poder. Se considera que el gran reto de la democracia es el acceso para individuos, intereses y grupos que históricamente han sido excluidos de la toma de decisiones.¹⁶

Además de lo anterior, los mismos procesos enfrentan la necesidad de ser mejores. El tipo de comunicación utilizado en ellos no ha sido el adecuado. No solo es permanente la sub y sobre-representación de los grupos de la sociedad en la toma de decisiones, sino que las vías de comunicación entre ellos son defectuosas. Los dos problemas señalados están profundamente ligados. Una propuesta de solución a ellos es la apertura de vías distintas de comunicación. Se postula que mejores decisiones se pueden lograr a través de la acción comunicativa. La acción comunicativa esta orientada al entendimiento entre los individuos sobre la idea de ser exitoso en el logro de metas individuales predefinidas.

La democracia actualmente tiene un diseño en el cual, se compite por conseguir la prevalencia de un grupo sobre otro, mediante la elaboración de argumentos orientados a derrotar al contrincante. Este tipo de comunicación política genera ganadores y perdedores que a largo plazo acarrearán la amplia variedad de diferencia social existente y por consiguiente la insatisfacción y fallas en el sistema. Para combatir esto, la teoría deliberativa democrática propone sustituir el tipo de comunicación competitiva con la acción comunicativa, la cual tiene como único límite en el uso de recursos estar libre de coerción, decepción, autodecepción y manipulación.

El hecho de que nuestra comunicación política actual promueva la cientifización, burocratización y comercialización de la vida social y las políticas, limitan el potencial de la racionalidad comunicativa. Entonces es

¹⁶ Joshua Cohen, *Op. Cit.*, p. 235.

necesario un cambio en la forma de comunicarse para tomar las decisiones en sociedad.

La deliberación como proceso social se debe distinguir de otras formas de comunicación, en que los deliberadores son susceptibles de cambiar sus juicios, preferencias y puntos de vista durante el curso de la interacción, que envuelve persuasión en lugar de coerción manipulación o decepción. Se propone que no sea más una competencia sino una forma de discutir para llegar a la mejor solución.¹⁷

Ahora bien, es momento de ligar nuestra exposición con su importancia en la iniciativa ciudadana. La exposición de la iniciativa ciudadana, como figura de la democracia directa, es usualmente realizada en oposición a la democracia representativa. En su origen la discusión más amplia solo llega a ser respecto de la diferencia entre estas opciones. Se trató de subrayar las ventajas y desventajas de la aplicación de los diferentes modelos. En mi opinión, por el contexto actual, dicha discusión es estéril. Considero que el análisis de la iniciativa ciudadana debe hacerse no en oposición a otro diseño democrático, sino mediante una evaluación independiente del mismo, con herramientas construidas para él. Por lo tanto partiendo de las definiciones y problemas que enuncia la corriente deliberativa de la democracia es que se escogen las variables a analizar en este estudio.

Una vez realizada la presentación teórica de la democracia deliberativa, la investigación avanza proponiendo el análisis de la iniciativa como proceso democrático de toma de decisiones, desde la representación de los grupos en el procedimiento, retomando la problemática propuesta por la teoría democrática deliberativa. El énfasis se pone en el sentido de que a la toma de decisiones acuden los integrantes de la sociedad que serán afectados por la decisión que se tome. A mi entender, la correcta representación es anterior a la

¹⁷ Dryzek, *Op. Cit.*, p. 22.

deliberación y por lo tanto consecuencia de la forma en la que se representa, por lo que esta será la condición de un procedimiento de discusión en el cual este ausente la coerción, manipulación y decepción. ¿Por qué considero esto? Básicamente por razones históricas. Los modelos constitucionales han sido contruidos con bases auténticamente democráticas pero la aplicación de ellos no lo ha demostrado. En la mesa de la pretendida democracia se sigue sentando solamente un sector de la sociedad y en mayor o menor medida, una parte importante de la sociedad queda fuera de la posibilidad de discusión. Al momento, en nuestras economías liberales, estar fuera de la discusión es estar fuera del reparto de bienes y derechos sociales, la pretendida racionalidad de los representantes o las mayorías no existe, por lo menos no en el contexto liberal.

4.1.2 La representación como principio democrático en los sistemas constitucionales liberales.

En la permanente lucha de intereses del mundo liberal existen formas de tomar las decisiones públicas. En los sistemas democráticos la forma de tomar las decisiones se divide en representativas, las mas extendidas, y directas. En las democracias representativas las decisiones siempre son tomadas a través de un representante que se busca sea identificable con un sector de la población. En la democracia directa el sistema tiene como ideal que al momento de la decisión concurren la mayor parte de la población que sea posible. Las dos parten de la necesidad conseguir que la decisión parezca legítima y buena. Sin embargo, en cualquiera de los dos, no es la totalidad de la sociedad quien toma las decisiones, sino que en mayor o menor medida, las decisiones son tomadas por representantes de la sociedad. Los cuerpos decisorios no están integrados por la totalidad de las sociedades de que se trate. En la democracia representativa es mediante representantes electos,

mientras que en la democracia directa es mediante ciudadanos que representan a toda la población.

Sin importar que tipo de democracia incluya, los sistemas políticos están regulados bajo estructuras constitucionales, como es el caso de California. Se realiza de esta manera porque la política liberal requiere un tipo de marco institucional. La razón pública debe filtrar los argumentos políticos. Las constituciones son necesarias en el marco liberal para facultar al individuo del goce de su vida privada inmune de la invasión pública. En el caso del modelo constitucional en los Estados Unidos de América la Constitución tiene un doble propósito primordial: permitir que las decisiones sean tomadas por la mayoría y proteger que los derechos de la minoría no sean vulnerados por estas decisiones.

Los sistemas constitucionales liberales parten del ideal democrático de otorgar un voto a cada ciudadano. Bajo este principio de igualdad, en el derecho a sufragar se ha pensado que existe equidad en la toma de decisiones. Sin embargo esto no es cierto. El sistema liberal confunde las previsiones constitucionales respecto de la capacidad de goce extendida de los derechos y el ejercicio real de los mismos. La estructura constitucional no determina completamente la clase de políticas que ocurre en un sistema. Los derechos consagrados en las constituciones, permiten un ejercicio diferente de los mismos, conforme a las circunstancias propias del sujeto.

Además de lo expresado en el párrafo anterior, existen otras imprecisiones en los sistemas constitucionales liberales. Los derechos políticos son pensados desde la perspectiva de la acción individual. Pero la acción política no puede elaborarse de forma individual en una democracia y difícilmente en algún otro tipo de sistema político más o menos amplio. En las democracias la acción política es social y el éxito de una empresa política

surge de la capacidad de organizar redes amplias en la sociedad más que en cualquier otro factor.¹⁸ Algunos de los ejemplos citados en el capítulo anterior muestran que incluso el exceso en la aplicación de recursos económicos a la campaña de una iniciativa ciudadana no es garantía de triunfo, como lo puede ser una buena estrategia de campaña, aún cuando en muchas ocasiones, depende de la aplicación de recursos económicos.

En el estado de California la estructura constitucional liberal no incluye formas de garantizar el ejercicio de la política por amplios sectores de la sociedad, debido a que la contemplación del sistema político parte del ejercicio de derechos individuales. No existe un concepto de equidad entre los sectores, o clases de la sociedad, sino que la equidad existe como una cuestión entre individuos. Entonces, la estructura constitucional resulta en un perjuicio para los grupos sociales integrados por ciudadanos débiles en su posición social. Para influir en política, los sectores privilegiados de la sociedad tienen la mejor capacidad de organizarse.

Por todo lo expresado anteriormente no es osado manifestar que la constitución californiana, elaborada bajo principios liberales, no garantiza la equidad en el sistema democrático, así como tampoco lo han hecho las interpretaciones de las Cortes¹⁹. La capacidad de participación política no está determinada por las leyes, sino por la capacidad de organizarse en la sociedad, principalmente por capacidad económica. Se da la exclusión de ciertos grupos y se privilegia la actuación de otros. Especialmente los sectores empresariales, con el poder económico para organizarse en la sociedad, tienen la posibilidad de incidencia. El régimen capitalista norteamericano provoca que el gobierno

¹⁸ Kevin W. Hula. *Cabildeo/Lobbying*, Mexico, Limusa, 2002.

¹⁹ Las diferentes decisiones judiciales analizadas en el capítulo anterior nos orientan en este sentido.

se apoye en las corporaciones para llevar a cabo la organización económica sin la cual el mismo gobierno no puede funcionar.²⁰

No es posible decir que la sociedad haya sido ciega a la aparición de estos fenómenos, por el contrario, ha habido intentos para ampliar la base decisoria. Las actitudes más exitosas que se han tomado al respecto refieren a la paulatina inclusión de más amplios sectores de la sociedad a la mesa corporativa²¹ de forma bastante limitada. Se empieza con los grupos que no tienen grandes conflictos con los intereses más importantes. Por ahí es donde se cuelan a la elaboración de la política temas como el uso médico de la marihuana o la preservación de especies salvajes en los bosques de California. Temas incluidos en la agenda pública mediante iniciativas ciudadanas que difícilmente encuentran oposición de sectores económicos fuertes, el llamado *Big Money*. El problema con la paulatina inclusión es que se selecciona la inclusión de temas con nulo o bajo conflicto con los intereses predominantes.

4.2 Los grupos de representación en California.

Por lo anterior es posible hablar de problemas en la representación en las democracias liberales modernas, en específico en el caso de este estudio, en la iniciativa ciudadana en California. El problema de representatividad en la iniciativa ciudadana tiene varios niveles, se puede hablar de que en la toma de decisiones en el estado existen cuatro diferentes grupos de la sociedad:

²⁰ Dryzek, *Op. Cit*, pp. 17-18.

²¹ Los liberales, o el discurso liberal, no reconocen la existencia de agentes de distorsión extra-constitucionales que no son neutralizados bajo las leyes. Uno de estos es el corporativismo, que es entendido como la política de facto en la cual la decisión pública se elabora de forma conjunta entre los oficiales de gobierno, los líderes empresariales y las federaciones de trabajadores. Se dice que son de facto porque no se encuentran legisladas en ningún lugar.

ausentes, poco representados, representación aceptable y sobre-representados.

Ausentes: El ejemplo más evidente de los grupos ausentes en la toma de decisiones públicas son los inmigrantes ilegales. No pueden proponer iniciativas y no pueden votarlas, sin embargo, por cuestiones fácticas, es posible que tengan alguna participación en la elaboración de una propuesta y en la etapa de campaña. Quizá en sociedades más cerradas este grupo no sería relevante en la toma de decisiones, sin embargo debido a que California tiene alta densidad de inmigrantes ilegales que residen permanentemente en el estado y por lo cual las decisiones les afectan permanentemente igual que al resto de los ciudadanos con estatus legal, es que podemos hablar de que son un grupo que tiene calidad política pero no reconocimiento en el estado, ausente de la toma de decisiones.

Poco representados: Los grupos poco representados son aquellos que teniendo los derechos reconocidos como ciudadanos, sus condiciones particulares no les permiten organizarse políticamente debido a falta de recursos económicos, falta de educación o falta de interés en la política. Su actividad en la toma de decisiones vía iniciativa ciudadana es marginal. Su actividad se reduce básicamente al derecho de sufragar.

Representación aceptable: Por su parte los grupos que tienen la capacidad de una representación aceptable constituirían el ideal democrático de la sociedad. Son grupos integrados por gente con cierto nivel educativo, conocimiento del sistema político, capacidades reflexivas, habilidades comunicativas, tiempo suficiente para cubrir el costo de información de los procedimientos políticos e individualidad en la orientación de su elección respecto de una decisión pública. Pueden redactar una iniciativa, participar en

la campaña, votar e incluso, con buena organización, calificar alguna iniciativa a la elección.

Sobre representados: A su vez los grupos sobre-representados son aquellos que tienen la capacidad de propuesta y respuesta de forma permanente en el procedimiento de iniciativa. Pueden ser protagonistas de cualquier proceso de iniciativa debido a su lugar permanente en la mesa de elaboración de políticas públicas. Se les nombra sobre-representados bajo la idea de que cubren un espacio mayor al que le correspondería en la toma de decisiones. Los políticos profesionales y las empresas corporativas integrarían este grupo.

4.3 La sobre-representación: corporativismo

Continúo este capítulo con el análisis del fenómeno de la sobre-representación. Entre quienes se señala como sobre-representados en la iniciativa ciudadana, están las organizaciones que participan del corporativismo, es decir el gobierno, las empresas privadas y las asociaciones de trabajadores. Es posible apuntar que a últimas fechas el sector laboral ha ido perdiendo fuerza, cediendo mayor espacio al sector privado. Sin embargo todavía es un referente y se puede decir que tiene representación importante. En la última elección, la Proposición 89, iniciativa de ley destinada a conseguir fondos públicos para el financiamiento de campañas políticas renunciando al uso de fondos privados, mediante un impuesto especial a las grandes empresas corporativas del estado, fue promovida por el sindicato de maestros del estado. Sus gastos de campaña registrados ascendieron a más de cinco millones de dólares.²² Aún cuando la iniciativa perdió en la votación, el hecho de conseguir la calificación

²² Base de datos de la Secretaria de Estado de California en <http://cal-access.sos.ca.gov/Campaign/Committees/Detail.aspx?id=1292396&session=2005>. consultada el 16 de noviembre de 2006.

de la misma, habla de la posibilidad de incidir en la elaboración de la agenda pública, lo que se ha considerado como una de las dos actividades en las cuales se descarga el peso político.

Desde que los poderes económicos compiten formalmente en política, es difícil distinguir a la clase política de la económica, el fenómeno frecuente es que la clase política representa los intereses de la económica. El gobierno, integrado por la clase política, se ha debilitado a favor del poder económico privado. La ecuación corporativista gobierno, trabajo y dinero no constituye un equilibrio.

Aún así los políticos juegan un rol importante, son la parte profesional de la política y sigue siendo el sistema representativo en el cual se organizan los estados nacionales. La transmisión de poder no es completa hacia el poder económico y los políticos tienen cierto margen de juego en el campo de las decisiones públicas. Ahora bien, sabemos por la historia de la iniciativa, que una de las razones de su adopción fue la búsqueda de la eliminación de la corrupción de los políticos en el estado a favor de mayor participación de la sociedad civil. Si bien no es posible decir que se haya fortalecido a la sociedad civil con su adopción, si lo es afirmar que se trasladó la discusión de los temas públicos a otra sede. Uno de los grandes éxitos de la iniciativa ciudadana en California es que ha conseguido que la discusión pública se realice bajo sus reglas. A pesar de esto y contrario a las pretensiones iniciales, los políticos profesionales no se encuentran apartados de ella, sino que hacen uso frecuente de la iniciativa para perseguir sus intereses y más claramente para atraer apoyo a sus campañas políticas propias.

El fenómeno de la intervención de los funcionarios públicos es más extendido en California que en otros estados. Son dos gobernadores, Arnold Schwarzenegger (2003 a la fecha) y Pete Wilson (1991-1999), ambos del

Partido Republicano, quienes han hecho uso más extendido de la iniciativa ciudadana. Pete Wilson, ha sido más exitoso en el uso de iniciativas. A lo largo de su carrera política abanderó como suyas al menos siete iniciativas de alto perfil. Para ganar su primer periodo optó por apoyar una iniciativa que reducía los derechos procesales de los inculcados en el orden penal, recibiendo el apoyo popular por esa actitud. Por su parte Arnold Schwarzenegger también lo ha intentado pero sin mayor éxito. En el año 2005 llamó a una elección especial en la que se presentaron ocho iniciativas apoyadas por él, sin que ninguna de ellas tuviera éxito.

Ahora bien, ¿porqué ubico a los políticos dentro del fenómeno de la sobre-representación? Debido a las facultades que da la ley, como por ejemplo poder llamar a elecciones especiales u ostentarse con su cargo en el apoyo de las iniciativas, lo que les da una calidad diferente a la de los ciudadanos. Es común que mediante la ostentación del cargo se hagan pronunciamientos a favor o en contra de las iniciativas.

Los grupos más sobre-representados de todos son las empresas privadas. Entre estas existen diferentes niveles, siendo las que resultan más importantes las corporativas transnacionales. California es un caso extremo a nivel mundial; por su tamaño, población y poderío económico, podría fácilmente constituir un país diferente a la Unión Americana y aún así conservar un lugar importante en las relaciones internacionales. A lo largo del capítulo tercero se analizaron algunas de las circunstancias que se provocan con la existencia de estos grupos. Se habla de un cambio en la política cuando los corporativos deciden que perseguirán sus fines no solo en el campo económico sino que se involucran en el político. En este momento la política abandona sus principios de pretendida racionalidad en busca del bien común para radicalizarse hacia la persecución de fines individuales en el espacio público.

El poderío económico tiene algunas características que se resaltan. Como se ha señalado, al estar en búsqueda constante del interés propio, en muchas ocasiones no existe identidad de intereses entre los grandes inversionistas, por lo cual es posible ver competencias políticas en la iniciativa en las cuales el uso de recursos económicos es altísimo en ambos bandos. Aún así, algunos autores defienden la idea de que existen diferencias mínimas al interior de este sector y que en general tienden a dirigir la política hacia una dirección en la cual sus intereses convergen en el contexto de una amplia discusión política.

Como quiera que esto sea, existen un conjunto de situaciones que hablan de la preeminencia de estos grupos en los procesos de iniciativa ciudadana. Como se ha señalado, el hecho de que se necesite mucho dinero para poder calificar una iniciativa y emprender una campaña de promoción, genera que aquel que lo tiene, puede elaborar la agenda pública y conseguir el moldeamiento de las políticas públicas en su favor. El dinero en la iniciativa ciudadana garantiza un lugar en la mesa de discusiones. Es lógico pensar que los grandes corporativos serán también los que puedan usar los recursos económicos con estos fines, sin sufrir un daño importante en su patrimonio. Los corporativos económicos como ninguna otra entidad, tienen capacidad de previsión financiera. Incluso podemos citar ejemplos que han salido a la luz pública como el caso Enron en el cual la propia empresa solicitaba a su despacho contable la elaboración de estados financieros atractivos al inversionista para cumplir con sus metas.²³

Las empresas corporativas sobrecargan la agenda pública con temas que no son prioritarios para la sociedad civil. En todos los temas en los que participan el trasfondo es económico y la finalidad un mayor beneficio

²³ Francisco Alberto Ibarra Palafox, *Enron o Erase una vez en Estados Unidos*, en Pedro Salazar Ugarte, *El poder de la transparencia, seis derrotas a la opacidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005

particular. Por lo tanto la preeminencia del dinero en el procedimiento de iniciativa ciudadana genera que las leyes adoptadas por ella tengan sesgos de origen hacia beneficios particulares. Esta situación se agrava cuando recordamos que una vez que una iniciativa ha entrado en vigor, los órganos representativos no pueden modificarla sino mediante otra consulta pública.

Entonces se crean leyes en las cuales la discusión, no necesaria sino propuesta por algún sector económico, tiene un fundamento estrictamente de búsqueda de ganancia financiera, transmisión de recursos hacia una parte del sector privado. El único punto de control que conserva la sociedad frente a los poderes corporativos es la votación, un derecho muy disminuido, después de que la agenda pública no puede ser moldeada por ésta.

4.4 La sub-representación.

Una vez abordada la sobre-representación, el siguiente punto es la sub-representación. En la sub-representación se encuentran los grupos ausentes, poco representados y con representación aceptable.

4.4.1 Grupos con representación aceptable

Los grupos de representación aceptable pertenecen a un ideal de la democracia en cuanto a que esta integrado por ciudadanos capaces de entender los procedimientos, participar en ellos y proponer o defenderse en cuestiones políticas. Pero esta situación de idoneidad desaparece frente al hecho de la existencia de grupos sobre-representados. La sobre-representación en otros grupos genera que los grupos adecuadamente representados se coloquen en situación de inferioridad competitiva con lo que se rompa su situación virtuosa. ¿Qué quiere decir esto? Pues que las decisiones no son tomadas por grupos con las virtudes democráticas de

construcción de identidad ciudadana, civismo y valores, sino que estos grupos son rebasados por los de interés económico. No significa que en todos los casos, pero sí que en el balance, tanto en la modelación de la agenda pública como de la política pública mediante la iniciativa ciudadana, los grupos sobre-representados controlan la política en el estado de California.

El sistema político está construido sobre la idea de existencia y educación de este tipo de ciudadanos. La idea tradicional del poder en la sociedad en oposición al poder de unos cuantos, tiene vigencia cuando la sociedad civil es racional y consigue llegar a acuerdos que la hagan auto-gobernable y con suficiente equilibrio para que el poder se encuentre distribuido eficientemente. Bajo esta finalidad se desarrollan las teorías liberales y su crítica, incluida en ellas la democrática deliberativa.

Ahora bien pese a esto, lo que si puede conseguir este grupo, gracias que el sistema agregativo así lo permite en medida del volumen de sus integrantes, es poder decidir el sentido de la votación y dotar a los procesos de campaña con cierto nivel racional gracias a que los integrantes de este grupo si pueden pagar el costo de información en política, es decir emplear el tiempo necesario para informarse y participar. Ahora bien, dependiendo de lo amplio o angosto que sea este grupo al interior de la sociedad, en número de sus integrantes, será posible hablar de la verdadera posibilidad de tomar la decisión en la votación en estos grupos o no. Es decir, si su población no es representativa de la población total su poder de decisión se difumina, con lo cual otros grupos que dependen de medios menos transparentes para su información y elección de opciones tienen la última palabra en el control de las decisiones, situación en la cual la vocación de racionalidad en la democracia prácticamente desaparece.

Finalmente, es importante aclarar que aún cuando este grupo tiene la posibilidad, y en muchas ocasiones la buena voluntad, hacia la toma de decisiones benéficas para el conjunto social, esto no significa que las decisiones que se tomen, aún cuando predomine la opinión de estos grupos, resultaran en mejores decisiones para la sociedad. En muchas ocasiones, estos grupos, movidos por el propio interés o sistemas de valores diferentes a otros de la sociedad, se inclinan por decisiones que resultan perjudiciales para otros grupos integrantes de la misma sociedad, lo cual por si mismo además es difícil de evitar, principalmente cuando sabemos que el sistema mismo esta construido en la lucha de intereses, pero al haber grupos ausentes o con menores posibilidades de participar activamente en esa decisión, entonces la decisión genera lesión entre los que no pueden participar.

4.4.2 Los grupos con poca representación.

Ahora bien, otros grupos que se encuentran sub-representados son los que señalé como poco representados. Este tipo de grupos es deficitario en cuanto al ejercicio de sus derechos, no en cuanto a la propiedad de los mismos. Cuando hablé de este tipo de grupos hago referencia a sectores de la población que se encuentran reconocidos por las vías legales en sus derechos políticos, pero que sin embargo, debido a las complejidades del sistema político y su interrelación con aspectos propios de la sociedad como la economía y la educación, se encuentran ausentes del ejercicio efectivo de su ciudadanía. En el caso de la iniciativa he señalado algunos de los problemas por los cuales estos grupos no tienen una representación adecuada en la toma de decisiones.

La primera razón es que el requisito de recolección de firmas provoca que la tarea por emprender no pueda ser llevada a cabo por los propios ciudadanos, por lo que será necesario desarrollarla mediante empresas privadas dedicadas a ese fin. Los ciudadanos con bajos recursos económicos y poco conocimiento de la realidad política, no pueden asumir el costo de esto, por lo tanto, como señalo en las gráficas, el primer derecho fundamental, la modelación de la agenda pública, se encuentra fuera de su alcance.

Por otra parte, el segundo de los derechos que contiene el procedimiento de iniciativa ciudadana, el derecho de votar, se ve alterado debido a que los integrantes de este grupo tampoco pueden pagar el costo de información que les permita participar activa y racionalmente en la discusión de los temas, sino que por el contrario, dependen excesivamente de los medios de información masiva, los cuales son accesibles a cambio de grandes sumas de dinero.

Este tipo de grupos corresponden a una de las grandes críticas que se le hace a la democracia liberal. Aún cuando el sistema político constitucional los dota de todos los derechos para participar e incluso, mediante figuras como la iniciativa ciudadana pretende darles mayor participación en el campo político, la falta de otras cualidades, específicamente no poder cubrir el costo de información, genera que no se pueda dar un ejercicio efectivo de los derechos, lo que provoca que al final, sin importar de que se trate el procedimiento, ya sea elección de representantes o elecciones directas, los individuos de dichos grupos sociales siguen ajenos a la toma de decisiones. La solución para buscar un mayor involucramiento de estos grupos corre por varias vertientes, la más solicitada es la adopción de una mejor educación cívica que haga asequible el costo de información. En mi opinión, es necesario acompañar esa situación con una disminución del poder en los grupos sobre-representados. Sin embargo, como se observa de las decisiones judiciales ya observadas en el capítulo anterior, la adjudicación judicial no ha seguido una tendencia hacía ese sentido, sino que refuerza el asunto de la sobre-representación.

4.4.3 Los grupos ausentes.

Ahora bien, el caso más dramático de la sub-representación lo son los grupos ausentes de la discusión. En general hablamos de todos aquellos que no tengan la calidad de ciudadano americano con residencia en el estado de California.

Estos grupos resultan los más lesionados por esta forma de distribuir la representación en la iniciativa ciudadana. En principio se encuentran ajenos de la posibilidad de participar en el procedimiento, en pocas palabras, para el sistema político parecieran no existir, no cuentan en la toma de decisiones y lo más grave es que las decisiones que se toman en la mesa de discusión, muy frecuentemente están orientadas a disminuir su calidad en la distribución de

bienes y derechos sociales, dado que otros grupos sociales tienen preferencia en el reparto de los bienes.

Su inexistencia en el sistema político tiende a buscar su inexistencia en el sistema social. El hecho de encontrarse fuera de la sede de la toma de decisiones, en este caso la propuesta de la agenda y la votación, deja su suerte a que sus intereses puedan ser abanderados exclusivamente por los ciudadanos que consideren que su existencia dentro del sistema social representa en general una circunstancia benéfica para la sociedad. Esta posición no es mayoritaria entre los ciudadanos californianos, sino que por el contrario, al encontrarse en un sistema político en el cual el conflicto y la persecución de los propios intereses es el asunto primordial de la política, hace que sean pocos los que racionalmente consideren la defensa de los intereses de los grupos ausentes como benéfica para la sociedad en su conjunto.

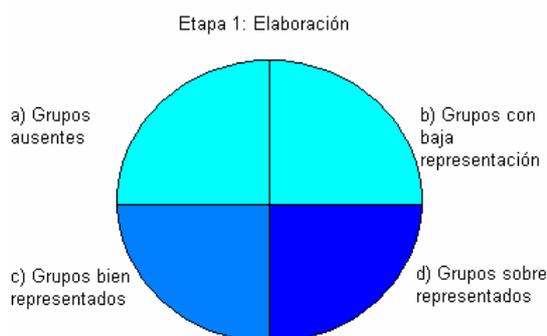
4.5 Las gráficas de la representación de la iniciativa ciudadana en California.

Para explicar mejor este fenómeno, se grafica en cuatro círculos la intervención que tienen los diferentes grupos en cada una de las etapas, con la finalidad de comentar la intervención que tienen en cada una de ellas.

Dependiendo de la intensidad del azul es también la intensidad de la intervención en esta etapa del proceso. Aquellas fracciones que aparecen en blanco corresponden a una intervención nula, mientras que las de color azul oscuro significan una predominancia en dicha etapa. Además de los comentarios que se presentan a cada una de las gráficas es necesario recordar el análisis hecho en los capítulos segundo y tercero de dichas etapas. Es necesario aclarar que el tamaño de las fracciones no representa una proporcionalidad de ningún tipo, solo tiende a mostrar que el espectro político

de la iniciativa ciudadana en California se encuentra dividido entre los cuatro grupos.

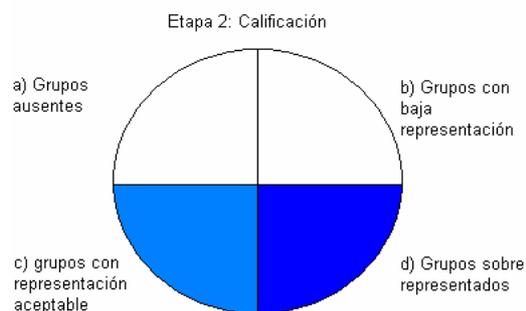
Figura 4.1 La intervención de los grupos en la etapa 1: Elaboración de la iniciativa ciudadana en California.



En la gráfica de la etapa 1: Elaboración se observa que todas las fracciones tienen algún tono de azul, lo que significa que en cierta medida todos los grupos pueden participar de esta etapa. En el capítulo segundo de esta investigación, se destaca el hecho de que la regulación en esta etapa tiene pocos requisitos. Inclusive la ley no especifica que la elaboración deba correr a cargo de personas con determinado tipo de calidad como lo puede ser el ciudadano, sino que este tipo de requisitos comienza en etapas posteriores. Entonces debido a que no existen limitaciones por ley respecto de quién puede intervenir en esta etapa considero que todos los grupos pueden hacerlo. Ahora bien, no todos los grupos pueden hacerlo de la misma forma. En la gráfica el tono más claro pertenece a los grupos ausentes y a los grupos poco representados. La razón de esto corresponde a las limitaciones organizativas que hemos visto que tienen estos grupos, así como a otras limitaciones. La elaboración de una iniciativa ciudadana requiere por lo menos del conocimiento de la existencia del procedimiento y de una necesidad específica en cuanto a la legislación existente. Para ejemplificar es posible pensar que las organizaciones de inmigrantes ilegales tienen interés en modificar cierto tipo de legislación para lo cual elaboran un proyecto de iniciativa ciudadana. Si bien es cierto que debido a no tener la calidad de ciudadanos no podrán presentarla

para su calificación eso no significa un impedimento para su elaboración. Ya posteriormente vendrá el problema de la vía para que sea incluida en la boleta. Igual sucede con los grupos con poca representación. Para ellos no hay limitantes en la elaboración de iniciativas, inclusive por ley, en la etapa posterior, se encuentran facultados para calificar una de ellas. Entonces bien, ¿cual es la razón de otorgarles un tono más claro a estos grupos a) y b) que a los más oscuros c) y d)? Es sencillo, en los grupos c) y d) existen mejores condiciones para la elaboración de las iniciativas. Para ello se necesita un conocimiento por lo menos superficial del sistema político californiano y de ciertas herramientas intelectuales y asociativas para hacerlo. No se puede negar que se reúnen éstas capacidad en algunos sectores de los grupos a) y b); sin embargo en los grupos c) y d) se da con mayor frecuencia. La razón de otorgarle al grupo d) un tono más oscuro corresponde a la capacidad de estos grupos de hacer uso de *think thanks* los cuales siempre requerirán de la inversión de recursos que solo pueden realizar de forma permanente los grupos sobre-representados.

Figura 4.2 La intervención de los grupos en la etapa 2: Calificación de la iniciativa ciudadana en California.

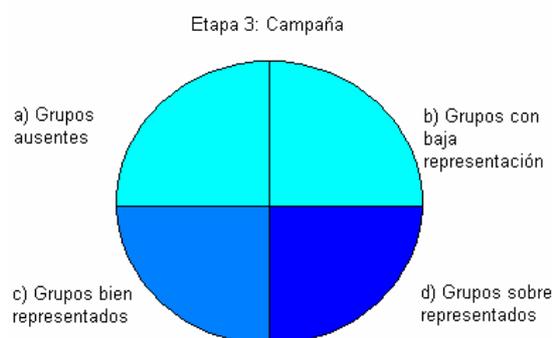


La calificación es una de las etapas clave de la iniciativa ciudadana. La iniciativa es un procedimiento que le da al ciudadano dos tipos de actividades en la toma de decisiones públicas; una es la incorporación de la iniciativa a la

boleta electoral, mientras que la otra refiere a la votación. La primera actividad tiene como consecuencia inmediata el moldeamiento de la agenda pública de discusión de temas de interés. La incorporación de una iniciativa genera para el que lo hace una desviación de los temas públicos hacia los de su interés. En esta gráfica los grupos a) y b) aparecen en blanco. El sustento de esta graficación surge del capítulo anterior en lo relativo a la recolección de firmas. El empleo de empresas recolectoras de firmas es dominante, lo que provoca que quien pueda incluir su tema en la agenda política será aquel que tenga suficiente dinero para contratar una empresa recolectora. Asimismo se muestra que el trabajo voluntario es importante pero no suficiente, por lo cual lo mejor que se puede alcanzar es reunir tanto trabajo pagado como voluntario, recordando que el trabajo voluntario no es gratuito, sino que siempre tendrá el costo de la organización y el material para ello por lo menos. Por lo anterior es que es posible manifestar que para los grupos a) y b) la calificación por ellos mismos de una iniciativa es tarea imposible. En el caso de los grupos a) incluso la propia ley contiene limitantes en la intervención del proceso, debido a que solo los ciudadanos californianos pueden llevarlo a cabo. Esta limitación se refiere a actividades personales ya que en actividades corporativas no existe tal. En todo caso, mediante algún tipo de acuerdo con grupos c) y d) podrían alcanzar la posibilidad de incidir en la elaboración de la agenda política, pero en este caso ya sería en concordancia con los intereses de los grupos a) y b) quienes además estarían a cargo de las actividades principales y del diseño de la estrategia, lo que deja a los grupos c) y d) que participarán en una situación de minoría frente a sus aliados. En un tono azul claro se dibujan a los grupos c), esto debido a que es posible para estos grupos calificar una iniciativa, sin que esto pueda ser su actividad permanente ni tampoco lo puedan desarrollar exitosamente con la frecuencia que ellos quisieran. El impacto señalado de las características de la recolección de firmas es menor para ellos que para los grupos a) y b) pero eso no los hace independientes, por el contrario, aún pagan un costo alto para conseguir un lugar en la discusión pública de los temas.

Pueden incidir pero no predominan en el mapa. Finalmente encontramos a los grupos d) sobre-representados y con ellos el fenómeno llamado *supply-side politics* que refiere a que el número de propuestas en la boleta no es determinado por la demanda de las mismas sino por los proveedores de iniciativas, los activistas y profesionales que ponen iniciativas en la boleta.²⁴

Figura 4.3 La intervención en la etapa 3: Campaña de Promoción de la iniciativa ciudadana en California.

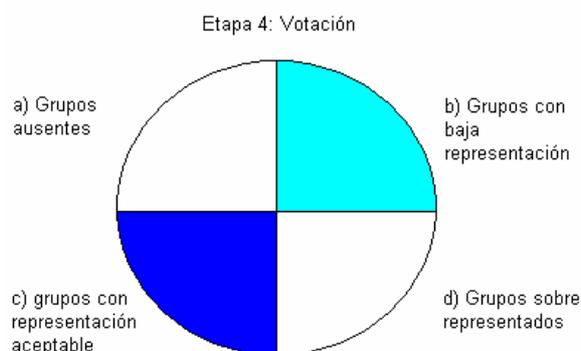


Ahora toca el turno a la gráfica 4.3 Etapa 3: Campaña. En esta nuevamente todos los grupos se encuentran dibujados en algún tono azul, lo que quiere decir que todos ellos tienen algún tipo de intervención en esta etapa. Las razones de esto son varias. En primer lugar no existe un impedimento específico para participar en la campaña por lo que se considera que el debate público se debe dar en espacios lo mas abierto posible. Otra de las razones es que debido a las decisiones judiciales que se han observado con anterioridad, la regulación de la etapa de campaña tiende a ser mediante la transparentación de los actos en campaña, mediante el registro de gastos y de comités. A diferencia de la etapa de la calificación en la cual el recolector de la firma se exige que sea ciudadano americano con residencia en California, en la discusión pública de las iniciativas ciudadanas no se exige ninguna calidad.

²⁴ Richard J. Ellis, *Op. Cit*, p. 43.

Igual que en etapas anteriores, esta etapa es dominada por el grupo d). El dinero es una ventaja competitiva para las campañas políticas de la iniciativa, debido a que la información que reciben los votantes es en su mayoría por los medios de comunicación masiva, los cuales tienen costos de acceso muy altos, con lo cual, solo quien puede financiarlos puede hacer uso de ellos y por lo tanto acercarse al votante. Los grupos c) si pueden organizarse bien y emprender *grassroots*²⁵ exitosos que coloquen el tema que promueven de forma favorable en las discusiones, entonces tendrán una intervención eficiente en esta etapa, sin embargo, nuevamente se plantea la situación de que este éxito no puede ser en cada iniciativa que se emprenda o tema que se discuta, sino sólo en aquellos en los que se encuentran sumamente bien organizados, cuestión que sucede esporádicamente.

Figura 4.4 La intervención en la etapa 4: Votación de la iniciativa ciudadana en California.



Llegamos a la etapa 4: Votación. En esta nuevamente nos encontramos con dos grupos a) y d) que se encuentran en blanco. La razón de esto es que sus integrantes no son sujetos activos en una votación o que su participación es mínima. Por ejemplo hablando de los grupos a) ausentes, encontramos que

²⁵ Trabajo político persona a persona.

todo aquel que no es ciudadano norteamericano con residencia en California no puede acudir a votar, situación en la que se encuentran todos aquellos que viven en California pero que no tienen estatus de residentes (inmigrantes ilegales, visitantes, trabajadores temporales). Hablar de los grupos d) sobre-representados es un tanto diferente. Los marco en blanco porque su fuerza no está en la votación. Es posible decir que la compañía Texaco interviene fuertemente en los procesos de iniciativa, así como lo hace la *American British Tobacco*. Sin embargo, como compañías no tienen un voto en una elección y a nivel directivo los votos de unos cuantos ejecutivos no representan fuerza alguna frente a un padrón de decenas de millones. Se puede decir entonces que la fuerza en esta etapa se encuentra en el grupo c) con representación aceptable. Los integrantes de este sector, los ciudadanos que viven con plenitud sus derechos políticos son los que encuentran en la etapa de votación una participación predominante. Son ellos quienes pueden pagar el costo de información de la votación, quienes son mayoría en los padrones electorales y quienes viven y defienden la cultura de su sistema político. Lo pueden hacer en mayor medida que los otros grupos, los grupos b) poco representados debido a que estos últimos, en los que encontramos minorías raciales, bajo ingreso económico y jóvenes, no tienen la posibilidad de cubrir el costo de información y tampoco han podido participar en el moldeamiento de la agenda pública, por lo mismo entre ellos se encuentran los índices más altos de abstencionismo.

4.6 Resumen de las gráficas de la representación

Las conclusiones a las que nos llevan las cuatro gráficas anteriores son ilustrativas. Para establecer parámetros de comparación debo decir que en un modelo de representación aceptable que tenga pretensión de alcanzar el ideal deliberativo, la sociedad debería estar integrada exclusivamente por el grupo c) dentro del cual estarían todos los intereses de la sociedad. Las calidades que se le atribuyen al grupo c) no solo de racionalidad sino de capacidad de

organización, propuesta y reacción, lo harían el marco ideal para la toma de decisiones. Conforme a lo anterior, el hecho de que se puedan distinguir fácilmente los cuatro grupos que se han señalado, habla en principio de una serie de diferencias en la sociedad, básicamente en cuanto a la organización y distribución de bienes, derechos y obligaciones en la misma.

Así pues es importante destacar que la diferencia entre los grupos sociales corresponde al orden en el que están representados, teniendo al grupo a) como el más desprotegido y al grupo d) como el más beneficiado. Tal cual lo he descrito, se puede pensar en que el grupo c) contiene cierto nivel de idoneidad de la sociedad. Por lo tanto, lo que se encuentra antes de c) se encuentra en un déficit, mientras que lo posterior a c) tiene un exceso en la organización y distribución.

Los grupos c) con representación aceptable, tienen participación en cada una de las etapas, siendo la etapa 4: votación, en la que tienen preponderancia. El hecho de que posterior a c) exista un grupo que tiene mayor posibilidad de incidencia, hace que c) pierda su idoneidad en la política, debido a encontrarse en situación de debilidad frente a un grupo más poderoso que ellos.

Los grupos b) y d) tienen participación en tres de las cuatro etapas, los grupos b) no participan de la calificación aún cuando por ley es su derecho debido a que el proceso de recolección de firmas es tan complejo que los aleja de cualquier posibilidad de éxito, la falta de tiempo y de recursos económicos, hace imposible que puedan participar en la elaboración de la agenda pública. En ninguna de las etapas su participación es predominante. Por su parte el grupo d) aún cuando participa también en tres de las cuatro etapas, en todas ellas es dominante. Su situación es completamente diferente a la del grupo b).

El grupo d) tiene la posibilidad de pagar el costo de información, moldear la agenda y realizar campañas de promoción exitosas. Aún así el hecho de que se encuentra ajeno a la posibilidad de ser predominante en la votación, hace que todavía exista un respiro ante su predominancia. El grupo c) es aún un elemento de peso frente a la actividad de los grupos d). La pretendida racionalidad en la democracia norteamericana no se da en los grupos dominantes, sino en la sociedad civil con capacidad de pagar el costo de información y organización.

Finalmente el grupo a) muestra una situación crítica. Su intervención desde el diseño constitucional se limita únicamente a las etapas de elaboración y campaña de promoción. No puede moldear la agenda pública incluyendo los temas de su interés ni tampoco votar por las decisiones. El hecho de que no se le reconozca el carácter de ciudadano provoca que se encuentre ausente del uso de derechos políticos. Como he señalado, las etapas claves de este proceso son la calificación y la votación y en ninguna de ellas puede participar.

Como conclusión señalo que los grupos sobre-representados predominan en las etapas de Elaboración, Calificación y Campaña de Promoción, por lo cual la elaboración de la agenda pública queda en sus manos. Existen grupos con representación aceptable que bien organizados pueden influir en cada una de las etapas y los cuales son decisivos en la etapa de Votación, con lo cual conservan una última posibilidad de tener control sobre la legislación, sin poder intervenir mayormente en la elaboración de la agenda pública. Los grupos poco representados tienen como fuerza mayor que participan en el electorado, sin embargo su participación siempre es pasiva y deficiente debido a que no pueden cubrir el costo de información lo cual los aleja de poder tomar decisiones que sean conforme a sus propios intereses y son objeto de la publicidad y los medios de comunicación masiva como fuente principal de información.

Cierran el círculo los grupos ausentes los cuales son los más desprotegidos en este procedimiento, ya que no pueden participar en ninguna de las etapas definitivas, su participación es mínima por su ausencia de recursos económicos y posibilidad de organización, por lo cual el procedimiento de iniciativa es fundamentalmente agresivo hacia ellos, debido a que no pueden defender sus intereses en la elaboración de leyes.

4.7 Apreciaciones en un análisis democrático de la iniciativa ciudadana en California.

Después de observar las condiciones en las que se encuentra la representación de las decisiones tomadas mediante iniciativa ciudadana parece evidente que la democracia no es una condición de este proceso de legislación directa en California. Sin embargo creo que el análisis, aún cuando debe ser riguroso, no debe caer en la descalificación. Por lo tanto, es importante hacer una serie de consideraciones finales de las circunstancias democráticas en la iniciativa ciudadana.

Quiero empezar por los contenidos del capítulo tercero. Como se observa, los principales problemas del procedimiento se encuentran en las etapas de calificación, campaña y votación. Estos guardan relación directa con lo visto en el tema anterior respecto de la representación en esas etapas. Se ha dicho que los dos problemas más fuertes de la sub-representación son: la ausencia de ciertos grupos y la falta de posibilidad de ejercer sus derechos por otros. Al problema de la ausencia de los grupos no queda otra solución posible que incorporarlos como un miembro más del catálogo de derechos con que cuentan otros grupos de la sociedad. En pocas palabras, deben ser reconocidos como ciudadanos, ya que de facto pertenecen a la sociedad,

cumplen las leyes y son afectados por ellas. En este punto la solución es fácil de dilucidar.

Ahora bien, otro de los problemas remanentes es el de los grupos poco representados. Incluso considerando que los grupos ausentes fueran incorporados a la ciudadanía y por lo tanto al reconocimiento de derechos políticos, es lógico suponer que quedarían dentro de los grupos poco representados, debido a que la oportunidad de cubrir el costo de información para participar en el procedimiento de iniciativa ciudadana sería posterior al reconocimiento de sus derechos políticos. Entonces ¿Cómo conseguir que el lugar que está reconocido en la mesa para los grupos poco representados sea efectivamente ejercido? La respuesta es por demás complicada. En principio creo que la incorporación a un ejercicio efectivo será a través del empoderamiento económico de estos grupos. Sin embargo caemos en un círculo sin fin, debido a que una de las principales dificultades que tienen estos grupos para su crecimiento económico es la falta de ejercicio de sus derechos políticos.

Como factor de distensión inicial sería importante empezar por una revisión racional del sistema de la iniciativa. Las decisiones de la Corte respecto de la legitimidad de la participación de los grupos sobre-representados deben ser revisadas y en su mayoría revocadas, sustituidas por principios diferentes. Al día de hoy están guiadas por el principio de que mientras mas bienes se destinen a las campañas electorales mejores resultados se producen. Esto no es correcto, el cambio debe dirigirse hacia pensar en que mientras más grupos participen, y esto significa también mejor distribución en las emisiones de información, mejores decisiones se pueden tomar.

Ahora bien, los grupos con representación aceptable deben transitar de la posición cómoda en la que se encuentran al día de hoy, en la cual a cambio de los beneficios económicos que permiten a las empresas, les son otorgadas cosas ideológicamente relevantes para ellos como la protección del ambiente. Los grupos con representación aceptable, es decir la clase media californiana, prominentemente bien educada y de raza blanca, debe caminar hacia la exigencia de ampliar la base representativa de las discusiones. La fuerza de este grupo social está en su número y preparación. Mientras más personas existan con la posibilidad de pagar el costo de información de la iniciativa, la agenda pública tendrá mayores posibilidades de llenarse con temas de interés social antes que corporativos. Los ciudadanos californianos se interesan por temas sociales como las guerras, los derechos humanos y las culturas diferentes. Una ampliación de la base social que participa en la iniciativa trae consigo mayor diversidad en cuanto a las propuestas pero también mayor participación y discusión social, que los fortalece frente al hegemónico poder económico. Como aparece en el capítulo tercero, la organización social todavía sigue siendo un factor decisivo. Su fuerza está en el número de ciudadanos y en la capacidad de ponerse de acuerdo. La sociedad dividida en clases medias conformistas y clases inferiores sometidas, genera mayor transmisión de poder hacia los grupos ya de por sí sobre-representados.

No se puede hablar de educar a la ciudadanía como elemento abstracto que permite mejor ejercicio de los derechos. Al hablar de la educación cívica se debe incorporar la variante del costo de información. Para que este costo de información sea más accesible para todos, los medios a través de los cuales el ciudadano adquiere su información deben tener un fundamento de propiedad social. Al día de hoy, los medios mediante los cuales adquiere la información de los procesos públicos son los mismos a través de los cuales consume, por lo tanto el modo en el cual se le presenta la información es propagandístico.

Para que esto cambie es necesario que se cambie alguna de las siguientes situaciones: que se abran los medios de comunicación masiva, de acuerdo con la *fairness doctrine*, para el uso común de la sociedad, o que se cambie la vía a través de la cual se presenta la información. En principio buscar restricciones a los anuncios de *mass media* e incrementar el uso de la Guía del Votante, parecen soluciones útiles y más viables que intentar cambiar el sistema de distribución en los medios electrónicos masivos. Incluso es preferible el uso de la Guía del Votante porque el mensaje está presentado de otra forma. Existe en ella la comparación, análisis y fuentes referenciales que no existen en el *advertising*.

En todos estos procedimientos sigue siendo indispensable la buena labor del servidor público. Como aparece en el estudio previo, ni siquiera Rousseau habla de la desaparición de un grupo de poder denominado burocracia (ejecutivo). Parece ser que es necesaria para la vida democrática la existencia de un grupo encargado de la administración. Las teorías populistas que han abogado por la desaparición de los poderes establecidos y la toma de decisiones directas por las comunidades, enfrentan serios problemas con el ejercicio del poder. Uno de los problemas en California es que el populismo se encuentra arraigado en la ideología del ciudadano. El gobierno es visto como un enemigo al cual se le rinde tributo y a cambio no otorga mayor cosa. La consecuencia inmediata de este pensamiento ha sido que las restricciones a lo que puede hacer el gobierno afectan fuertemente a los sectores que dependen del bienestar social para su desarrollo.

Un sistema capitalista como el norteamericano, dependerá de un buen sistema social para buscar equilibrar las desigualdades distributivas de la sociedad. De lo contrario, la diferencia dentro de la misma sociedad se hace abismal. La iniciativa ciudadana no puede seguir pensando como enemigo al gobierno cuando en la sociedad no hay un punto de cohesión.

El espacio público no está repartido adecuadamente. La sobre-representación y sub-representación provocan un estado de conflicto en donde unos tienen todas las posibilidades de salir adelante y otros ninguna. Por lo tanto, para equilibrar esto, se necesita la intervención gubernamental. Dicha obligación deriva del hecho de que es el mismo gobierno el que diseña la forma de accionar del sistema capitalista, por lo tanto, será su responsabilidad crear un sistema social aceptable que incluya por lo menos educación, salud, seguridad e infraestructura como elementos de redistribución del bienestar social. En el esquema actual de la iniciativa ciudadana, el gobierno se encuentra atado de manos para hacer cualquier tipo de redistribución. Entonces solo se queda con las facultades de represión y administración, con lo cual se dedica a castigar crímenes en su competencia y a otorgar permisos. Los californianos deben revalorar el papel que la burocracia tiene en la distribución de los bienes sociales.

Para acercarnos a un modelo democrático deliberativo a través del uso de la iniciativa ciudadana es importante un cambio en la mentalidad. Al día de hoy no se puede hablar de una lucha entre la sociedad civil y los gobiernos, como en el momento de la aparición de la iniciativa ciudadana. El problema radica en que la sociedad civil no es un espacio homogéneo de discusión, sino que el reparto de bienes y derechos se da de forma desigual. Por lo tanto la iniciativa ciudadana debe pensarse desde la idea de recomponer la sociedad civil de tal forma que se alcance una mejor deliberación en ella mediante la ampliación de la base social decisoria. La representación y el dialogo sin coerción en la toma de decisiones en el espacio público, son la condición necesaria de la democracia, incluida la iniciativa ciudadana, en el siglo XXI.

CONCLUSIONES

En este apartado de conclusiones se recopilan las ideas y propuestas más importantes de la investigación. Se presenta el título de la conclusión y posteriormente una breve explicación de la sustancia de la misma.

1. La iniciativa ciudadana permite a los votantes proponer y votar una nueva ley o enmienda constitucional.

La iniciativa ciudadana permite a los votantes proponer una nueva ley o enmienda constitucional a través de una petición acompañada por determinado número de firmas, para que a través de una elección general pueda ser incorporada al orden normativo de un determinado sistema jurídico político. Pertenece a llamada democracia directa en la que se engloban otras figuras como el referéndum, el plebiscito o la revocación, sin embargo es diferente de éstas.

Existen varias clasificaciones de la iniciativa ciudadana. Una de ellas es la siguiente: a) iniciativa ciudadana constitucional (cambios a la Constitución); b) iniciativa ciudadana estatutaria (nueva legislación); c) iniciativa ciudadana directa (si la aprueban los electores se convierte en ley) y d) iniciativa ciudadana indirecta (aprobada por los electores se acepta la intervención de la legislatura).

En términos generales la iniciativa ciudadana incluye el ejercicio de dos derechos: el primero es la propuesta de una nueva normatividad, **la elaboración de la agenda pública**; el segundo es **la votación de esa propuesta**, la toma de decisión pública.

2. La iniciativa ciudadana tiene vida constitucional en California, no así en el nivel federal de los Estados Unidos de América.

La iniciativa ciudadana se encuentra contemplada a nivel constitucional en el estado de California. Mediante una reforma de 1911, se reformó el texto constitucional para quedar como se presenta a continuación.

Artículo 4 Votación, Iniciativa y Referéndum, y Revocación. Sección I. El poder legislativo del Estado esta investido en la Legislatura de California que consiste en un Senado y Asamblea, pero el pueblo se reserva para sí los poderes de iniciativa y referéndum.

Por su parte a nivel nacional la posibilidad de la existencia de la iniciativa ha sido negada desde la Constitución de los Estados Unidos de América. Se cita a James Madison como uno de los principales opositores a la existencia de la iniciativa ciudadana (más generalmente a la democracia directa) debido a la siguiente argumentación:

“La facción mas peligrosa no es un grupo pequeño. Una facción consistente en menos de una mayoría no puede ejecutar su voluntad mientras el principio de regla de mayorías, que es el principio republicano, prevalezca. La facción más peligrosa es la mayoría que es menor a la totalidad porque esta facción tiene la habilidad de tiranizar a la minoría a través del principio de regla de mayorías.”

Siendo así es que se considera que el Estado norteamericano sigue un modelo de los padres fundadores que no permite la existencia de figuras de la democracia directa debido a que se basa en lo siguiente:

a) Un sistema representativo en lugar de un sistema de democracia directa ayuda a que la razón prevalezca sobre las pasiones.

- b) Elecciones indirectas como opción frente a elecciones generales;
- c) Los mandatos prolongados son mejores debido a que los representantes se convierten en guardianes de los intereses de la comunidad y dan al pueblo tiempo y oportunidad para una reflexión más tranquila y seria;
- d) Distritos grandes ayudan a una reflexión más serena;
- e) Rechazo a medios de control ciudadano como mandatos perentorios y derecho de revocación debido a que esto debilita la voluntad propia de los representantes.

Así pues la Constitución norteamericana, a diferencia de la californiana que salva los poderes de iniciativa y referéndum para ejercicio directo del pueblo, consagra todos los poderes legislativos al Congreso de los Estados Unidos. El artículo 1 Sección I así lo indica:

“Todos los poderes legislativos aquí consagrados deberán ser investidos en un Congreso de los Estados Unidos, que consistirá en un Senado y una Casa de Representantes”

3. La inserción de la iniciativa ciudadana en California es resultado de un movimiento progresista en varios estados.

La iniciativa ciudadana en California se establece mediante un movimiento de varios estados para adoptarla con la finalidad de terminar con ciertos problemas de legitimidad existentes en el sistema representativo norteamericano. California es el décimo estado en considerarla en su sistema político (1911) de los veinticuatro estados que al día de hoy la tienen, la mayoría de ellos en el lado oeste de la Unión Americana.

En California específicamente fue de la mano del movimiento progresista que se propuso la instauración de la iniciativa. Al gobernador Hiram Johnson se

le consiera el padre de la iniciativa. Se combaten los intereses de las grandes corporaciones ferrocarrileras (*Southern Pacific Railroad*) que se considera habían secuestrado los gobiernos y hacían de la corrupción el único medio posible para influir realmente en la toma de decisiones públicas.

La iniciativa ciudadana es propuesta por el gobernador Hiram Johnson mediante una enmienda constitucional y aprobada por el Congreso de California. El 10 de octubre de 1911, la Iniciativa, fue ratificada por los votantes del estado en una elección especial por un voto de 168,774 contra 52,093, junto con la revocación y el referéndum.

4. El uso de la iniciativa ciudadana desde el año 1911 a 1978 fue más bien discreto, mientras que de 1978 a la fecha ha sido extenso.

Las primeras seis décadas de la iniciativa, no hablan de un uso extenso de la misma, como lo ha llegado a ser en nuestros días. Si bien durante 1914, el primer año de vigencia de las reformas progresistas, se aprobaron seis iniciativas presentadas a la votación, en el periodo posterior que corre desde ese año y hasta 1978, solamente durante el año de 1934, el año de la *Gran Depresión*, tres o más iniciativas fueron adoptadas en una sola elección. Además de lo anterior, los autores consideran que durante este tiempo no se intento legislar sobre cosas esencialmente relevantes. Las iniciativas presentadas se enfocaron en asuntos como regulación de boxeo y lucha, pesca, leyes restrictivas de licor o la actividad quiropráctica. Fueron solamente cuarenta y dos iniciativas las que se aprobaron por los electores durante ese periodo.

En California desde el año de 1978 a la fecha se han aprobado más iniciativas que desde su adopción hasta el año anterior al de referencia. Lo que alguna vez fue una herramienta mínima en la política local se ha convertido en

una figura dominante en el panorama local. Los años recientes han marcado a la iniciativa en California por la aparición y aprobación de una enorme cantidad de iniciativas de los más diversos temas. Podemos hablar sin embargo de algunas tendencias que destacan en esta época.

El uso de la iniciativa para controlar el gasto público del Estado es la característica más relevante. El llamado *Tax Revolt*, movimiento iniciado por Howard Jarvis para terminar con el creciente aumento de impuestos a la propiedad inmueble, desembocó en una carretada de iniciativas durante los años ochenta con la finalidad de controlar mediante la iniciativa el ejercicio del gasto público y de la recaudación de impuestos. Otra de las características que ha tenido la iniciativa ciudadana en años recientes ha sido la búsqueda del control de la criminalidad, la creación de una identidad anglosajona en el estado (inglés como idioma oficial único) y el control de la migración. Dentro de esta tendencia la Proposición 187 marca el evento más dramático. Dicha iniciativa, auspiciada por el gobernador del estado Pete Wilson partía de la idea de hacer ilegales de los servicios públicos de salud, beneficios laborales y educación a todas las personas que residieran ilegalmente en el estado de California.

5. La iniciativa ciudadana en California es el medio más extendido para legislar. Existe divergencia entre quien opinan que ha cumplido sus fines y quien se opone a esta idea.

La iniciativa ciudadana es el método que se utiliza con mayor frecuencia en California para legislar al día de hoy. La política californiana cada vez se decide con mayor frecuencia en la iniciativa ciudadana.

Ahora bien, la discusión en torno a la iniciativa ciudadana gira sobre sí la iniciativa ha cumplido con la función de devolver a la sociedad medios para

participar en las decisiones públicas y combatir a la corrupción o si por el contrario se ha caminado hacia un sistema político que privilegia a un sector de la sociedad por encima de otro. Esta es la discusión fundamental para entender la problemática de la iniciativa ciudadana.

6. El procedimiento de la iniciativa ciudadana en California esta integrado por cinco etapas: Elaboración, Calificación, Campaña de Promoción, Votación e Inicio de Vigencia.

La elaboración es el procedimiento mediante el cual es propuesta una nueva normatividad a nivel de proyecto de texto, sin ninguna vinculación con el electorado, ni votación ni calificación, por el momento. Tiene requisitos de fondo y forma. En cuanto al fondo la única limitación que existe es que no se regule sobre algo de competencia federal en virtud de la supremacía e normas establecida en el sistema legal americano. En último momento el contenido queda sujeto a un *judicial review*. En cuanto a la forma tiene varios aspectos. Se necesita que cumpla con el *single subject rule*, es decir que la regulación se realice en una sola materia. Asimismo debe plantearse con pretensión regulatoria a nivel estatal de California, no pasar ese ámbito pero tampoco excluir partes integrantes del estado. Prohíbe también la designación expresa de personas para ocupar cargos públicos.

La Calificación de las propuestas es la decisión que toma el gobierno estatal respecto del cumplimiento o no por parte de los proponentes de una iniciativa de los requisitos necesarios para que la misma sea presentada a la votación general. El requisito por excelencia de esta etapa es la reunión de firmas suficientes que apoyen la iniciativa siendo necesarias cinco por ciento de la última elección para gobernador en el caso de leyes y ocho por ciento en el caso de enmienda constitucional. Además en esta etapa el Abogado General le señala un título y realiza un resumen de los contenidos más importantes de la

iniciativa, mientras que la comisión de presupuesto realiza un estudio del impacto financiero de la misma. Si la iniciativa cumple con los requisitos solicitados entonces se considera inserta y se avanza a la siguiente fase.

La campaña de promoción es la etapa en la que se da a conocer al electorado por parte de los proponente y oponentes de la iniciativa mediante la creación de comités de campaña, los argumentos, razones o propaganda que consideren necesarios para influir en el ánimo del elector para votar en uno u otro sentido. En esta etapa es muy importante observar las características de cómo se financia la campaña (con dinero privado ilimitado) y de la calidad de la información para el votante. No existen límites al gasto de campaña por lo que la ley se limita a transparentar los gastos. Por su parte en cuanto a la información para el votante, la Secretaria del Estado realiza una Guía del Votante que presenta en varios idiomas para referencia de los votantes. Los comités trabajan principalmente a través del *advertising*.

La etapa de votación es el derecho que tienen los ciudadanos para participar en la toma de decisiones públicas respecto de la adopción o rechazo de la iniciativa ciudadana. Puede votar todo ciudadano americano con residencia en California mayor de dieciocho años. Es necesario registrarse para votar. Se puede hacer por correo. El elector vota SI o NO a cada propuesta que aparece con un número asignado por la Secretaría de Estado y con el título con que la nombró el abogado general. La iniciativa es considerada aprobada cuando obtiene a favor una mayoría simple de la votación válida.

El inicio de vigencia es el acto legal mediante el cual se considera que una iniciativa ciudadana comienza a tener efectos jurídicos conforme a su contenido sustantivo y adjetivo. La medida entra en vigor al día siguiente de su aprobación a menos que la iniciativa misma contenga una disposición en la cual se prevea otra cosa.

7. La recolección de firmas para la calificación de una iniciativa ciudadana tiene requisitos tan excesivos que no permite que este derecho sea ejercido por una gran parte de la población, con lo que se restringe el derecho de elaboración de la agenda pública.

Los requisitos impuestos en materia de cantidad de firmas requeridas para una elección son muy altos, más de medio millón de firmas a nivel estatal para una enmienda constitucional y poco menos para una ley. El problema se agrava por el escaso tiempo para recolectar las firmas, por lo que una gran cantidad de californianos no puede hacer uso de este derecho.

Por lo anterior, el empleo de empresas recolectoras de firmas es dominante, lo que provoca que quien tenga suficientes recursos para pagar por la recolección de firmas, pueda incluir su tema en la agenda política quedando excluidos aquellos que no lo puedan realizar, ya que el trabajo voluntario, aunque sigue siendo importante, está subordinado a las empresas recolectoras porque es prácticamente imposible promover una calificación solamente con trabajo voluntario.

8. El uso extendido de las empresas recolectoras de firmas provoca prácticas persuasivas sobre los ciudadanos quienes a su vez no se encuentran enterados de las propuestas a las que se están adheriendo.

La Suprema Corte se ha pronunciado en el sentido de que no es posible limitar el uso de empresas recolectoras de firmas, por lo tanto la legislación en

la materia se limita a exigir una conducta moral de estas, cosa que sin embargo no se da con frecuencia. La necesidad de juntar la mayor cantidad de firmas en poco tiempo provoca prácticas persuasivas por parte de los recolectores de firmas, lo que conlleva a una gran cantidad de firmas de apoyo de ciudadanos que no están enterados del contenido de las iniciativas. Los ciudadanos apoyan iniciativas sin realizar una adhesión responsable, desinteresados por los temas y sin exigir saber sobre las propuestas que firman.

9. Las campañas de promoción de las iniciativas ciudadanas se organizan mediante comités que mediante nombres publicitarios encubren a los verdaderos promoventes de las iniciativas.

Los comités y sus nombres son encubridores y efímeros. Cada nueva elección el ciudadano californiano encontrará nuevos nombres publicitarios que dicen poco de quien apoya realmente la iniciativa y en su lugar son generadores de eslóganes que tienen como intención acercarse a la intención del voto de la gente, mediante nombres que se dirijan hacia sus concepciones ideológicas y de valor. No son transparentes e inducen al error. Principalmente en iniciativas en las que se involucran intereses económicos fuertes, son grandes corporativos los que financian las propuestas.

10. La limitación que impone la Suprema Corte de los Estados Unidos al establecimiento de límites de gastos de campaña y contribuciones genera que el gasto en campaña sea excesivo y se concentre en el *advertising*.

Las contribuciones a las campañas de iniciativa cuando están en juego intereses corporativos son excesivamente altas. Las limitaciones establecidas por la Suprema Corte a la regulación de las contribuciones, provocan que las

legislaciones estatales sean tímidas en el control de los recursos. La forma de regulación de California es transparentar y hacer pública la información de todas las contribuciones. El dinero invertido en las campañas de promoción de iniciativas ciudadanas se gasta en su mayoría en uso de medios y envío de correo.

11. Para bloquear una iniciativa es determinante gastar más que el lado contrario; para ganar una es indispensable hacerlo.

Las tendencias que marca el uso del dinero son importantes, pero no definitivas en todos los casos. Gastar más dinero que el contrario fue indispensable para ganar una iniciativa, aunque no garantiza de hacerlo. Sólo quien tiene más dinero que sus oponentes para llevar adelante una iniciativa tiene alguna posibilidad de ganarla. La falta de dinero condenó a una iniciativa al fracaso, aún cuando en la campaña negativa, no haya sido indispensable gastar más que el contrario para ganar la elección. Por su parte, en todos aquellos casos en que la campaña por el rechazo a la iniciativa gastó más que la campaña por la aprobación, quién se opuso le ganó a quien promovió.

12. La calidad de la información que recibe el votante en la campaña es deficiente.

La calidad de la información que recibe el votante en la campaña es deficiente. Se usa poco la Guía para el Votante del Estado de California, prefiriéndose a los medios de comunicación masiva como fuente principal de información. No existe legislación que garantice el acceso equitativo a los medios de comunicación, con lo que se priva de la participación en la discusión pública a quienes no puede pagar el acceso a los medios de comunicación.

Existe una ventaja competitiva para quienes cuentan con recursos económicos suficientes para pagar el acceso a medios en perjuicio de quien no lo puede.

13. La participación del votante en la iniciativa es menor que en otros procesos electorales.

El votante californiano se caracteriza por tener un voto escéptico frente a las iniciativas. Para que el votante californiano vote sí a una propuesta, es que esta convencido de ella. Difícilmente se manifiesta por la aprobación de una medida si no la conoce. La baja participación supone esta poco estimulado para ejercer su derecho de sufragio.

14. El costo de información en las elecciones de iniciativa es alto.

El costo de información en las elecciones de iniciativa es alto. El mayor costo es el tiempo. Quien tiene más tiempo de informarse del contenido de las iniciativas, en su mayoría de lenguaje técnico y contenido complejo puede hacerlo. Por lo tanto, las clases superiores tienen mayor capacidad de votar que las bajas. Los menos educados, de menor bienestar económico, los jóvenes y las minorías son quienes menos votan. La cantidad de elecciones presentes en una boleta electoral exigen un ciudadano con amplia participación y con la capacidad de cubrir el costo de información para conseguir la toma de decisiones razonablemente benéficas para la sociedad. El votante necesita tener las habilidades suficientes para comprender la papeleta, cosa que solo una minoría lo puede hacer.

15. El análisis democrático de la iniciativa ciudadana debe hacerse desde la perspectiva de la democracia deliberativa, poniendo especial énfasis en la cuestión de la representación.

Tradicionalmente el estudio de la iniciativa ciudadana se ha hecho desde la oposición a la democracia representativa, lo que induce al error de pensar que, si la democracia representativa enfrenta problemas, la solución natural es la democracia directa y sus figuras como la iniciativa ciudadana.

Este error, basado en el argumento populista de que los gobiernos son corruptos por naturaleza por lo cual se debe regresar todo el poder al pueblo, genera que no se realice un verdadero análisis de las circunstancias en las que se desarrolla la iniciativa observando las complejidades de los procesos democráticos

Por lo anterior es que la propuesta de la teoría democrática contemporánea resulta útil para un análisis propio de la iniciativa ciudadana. La propuesta principal de esta teoría, es que la democracia debe hacerse mediante procesos de comunicación libres de coerción y manipulación en los cuales éste representada la totalidad de los sujetos afectados por la toma de la decisión pública.

La idea de la representación en este asunto es diferente a la democracia representativa. Se parte de pensar que no todos acuden a la toma de decisión, por lo cual, quienes eligen son representantes de los demás. Representación no en un sentido de legitimidad sino de realizar actos a nombre de otros. La idea de la representación en la democracia deliberativa es entonces que la mayor cantidad de sujetos afectados sean representados por sí mismos. En el asunto de la votación en la iniciativa ciudadana los representantes son todos aquellos que proponen la agenda pública y que votan el día de la elección.

16. En la iniciativa ciudadana en California existen cuatro grupos sociales distintivos que se les clasifica en relación con la

representación en el proceso de iniciativa: ausentes, poco representados, suficientemente representados y sobre representados.

Cada sociedad tiene un nivel de representación distinta. En el caso de California se puede hablar de la existencia de grupos ausentes, poco representados, suficientemente representados y sobre representados.

El ejemplo más evidente de los grupos ausentes en la toma de decisiones públicas son los inmigrantes ilegales. No pueden proponer iniciativas y no pueden votarlas, sin embargo, por cuestiones fácticas es posible que tengan alguna participación en la elaboración de una propuesta y en la etapa de campaña, son un grupo que tiene calidad política pero no reconocimiento en el estado, ausente de la toma de decisiones.

Los grupos poco representados son aquellos que teniendo los derechos reconocidos como ciudadanos, sus condiciones particulares no les permiten organizarse políticamente debido a condiciones como falta de recursos económicos, falta de educación o falta de interés en la política. Su actividad en la toma de decisiones vía iniciativa ciudadana es marginal. Su actividad se reduce básicamente al derecho de sufragar.

Por su parte los grupos que tienen la capacidad de una representación aceptable constituirían el ideal democrático de la sociedad. Son grupos integrados por gente con cierto nivel educativo, conocimiento del sistema político, capacidades reflexivas, habilidades comunicativas, tiempo suficiente para cubrir el costo de información de los procedimientos políticos e individualidad en la orientación de su elección respecto de una decisión pública. Pueden redactar una iniciativa, participar en la campaña, votar e incluso, con buena organización, calificar alguna iniciativa a la elección.

A su vez los grupos sobre-representados son aquellos que tienen la capacidad de propuesta y respuesta de forma permanente en el procedimiento de iniciativa. Pueden ser protagonistas de cualquier proceso de iniciativa debido a su lugar permanente en la mesa de elaboración de políticas públicas. Se les nombra sobre-representados bajo la idea de que cubren un espacio mayor al que le correspondería en la toma de decisiones. Los políticos profesionales y las empresas corporativas integrarían este grupo.

17. La calificación se encuentra controlada por los grupos sobre-representados y en algunas ocasiones los grupos suficientemente representados tienen participación relevante.

Mediante el estudio de la participación de los grupos señalados durante la etapa de calificación de la iniciativa en la que se inscribe el derecho de moldear la agenda pública los grupos sobre-representados son dominantes debido a su capacidad de organizar y pagar empresas de recolección de firmas. Solo en ocasiones en las cuales los grupos suficientemente representados cuentan con una amplia organización a nivel estatal mediante organizaciones adherentes, es que personas distintas a los grupos sobre-representados pueden incluir temas en la agenda pública.

18. La campaña de promoción se encuentra controlada por los grupos sobre-representados y en algunas ocasiones los grupos suficientemente representados tienen participación relevante.

Igualmente que en la conclusión anterior, debido al extendido uso del *advertising* como medio para actuar en las campañas de promoción, son aquellos grupos sobre-representados quienes pueden y tienen acceso a los medios de difusión masiva por lo cual serán ellos los capacitados para

conseguir ser la fuente de información primordial del votante. Igualmente los grupos suficientemente representados pueden tener participación relevante bien organizados y en un trabajo de persona a persona, principalmente en temas de los que se tenga conocimiento amplio y de contenido no demasiado técnico o de afectación directa.

19. En la etapa de votación los grupos poco representados y suficientemente representados tienen la posibilidad de tomar la decisión final, sin embargo dependen primariamente de la información de la campaña para ejercer su sufragio.

La etapa de votación es por demás compleja. En este punto los grupos sobre-representados no tienen injerencia directa, es decir, su peso se diluye en el voto de uno a uno que tendría el presidente de un consejo de administración o un asambleísta con el mismo valor que de cualquier otro ciudadana. Se podría suponer que entonces, en el caso del ejercicio de un sufragio libre y razonado, los ciudadanos podrían tomar una elección legítima y razonablemente buena para la sociedad en su conjunto, o por lo menos, para una mayoría de intereses. Sin embargo esto tiene limitantes.

La primera es que los ciudadanos, principalmente los poco representados, no pueden pagar el alto costo de información de estos procedimientos por lo que su voto no es libre y razonado como lo exigiría una buena deliberación, ya que tiene como fuente primaria de información a los medios de comunicación. Por su parte es probable que el grupo suficientemente representado tenga la posibilidad de realizar un voto libre y razonado, sin embargo debido a ser un grupo más pequeño que el poco representado, su peso en la elección se diluye. Además, debido a que la política es entendida como lucha de intereses, probablemente el ciudadano suficientemente representado votará conforme a su interés particular,

quedando privados de interactuar los demás intereses menos representados. Finalmente el punto dramático de esta serie lo representan los grupos ausentes, los cuales no pueden participar pero son fuertemente afectados por las decisiones tomadas en estas elecciones.

20. La iniciativa ciudadana en California no representa una diferencia cualitativa significativa para la democracia. Como cualquier otro proceso democrático, requiere de deliberación efectiva y representación amplia, de la cual se encuentra ausente.

La iniciativa ciudadana en California tiene una diferencia cuantitativa importante con otros procedimientos de toma de decisión pública mas cerrados como el legislativo parlamentario. En la iniciativa ciudadana, aún con los altos índices de abstencionismo, votan millones de personas que frente a los cientos que en el mejor de los casos integran los parlamentos representa una diferencia cuantitativa brutal. Pero el problema es que de aquí no pasa y el problema deliberativo sigue siendo central. El hecho de que existan grupos ausentes y poco representados significa que la discusión se encuentra viciada en origen por la falta de invitados a la mesa pública. Por su parte, el hecho de que el sistema político privilegie el acceso a la política de los grupos sobre-representados mediante una política privatizada corporativista hace que la comunicación política tenga emisores casi exclusivos que llenan la necesidad de información del electorado y saturan la agenda pública con los temas de su interés, evitándose así la libertad de comunicación.

Aún cuando la base de electores es amplia, la ausencia de los grupos de inmigrantes en la mesa de discusión genera que un sector importante de la población que será afectada por la ley este fuera de la deliberación, siendo así, el proceso está lejos de ser democrático, por lo cual la inclusión de estos grupos es indispensable.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Behrouzi, Majid, *Democracy as the political empowerment of the citizen*, Oxford, Lexington books, 2005.

Cronin, Thomas E., *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1989.

Dahl, Robert, *Modern Political Analysis*, 6a ed., New Jersey, Prentice Hall, 2002.

Dehaven-Smith, Lance, *Foundations of Representative Democracy*, New York, Peter Lang Publishing, 1999.

Downs, Anthony, *Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.

Dryzek, John S., *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

Ellis, Richard J., *Democratic Delusions: The initiative process in America*, Lawrence, University Press of Kansas, 2002.

Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

Fravega, Oscar E., *La democracia en el siglo XXI, Pasado Presente y Futuro de la Democracia*, Cordoba, Argentina, Triunfar, 2001.

Held, David, *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1987.

Hobbes, Tomas, *Leviatán*, México, Gernika, 1994.

Janiskee, Brian P. and Ken Masugi, *Democracy in California, Politics and Government in the Golden State*, Oxford, Rowman & Little Field Publishers, 2004.

Locke, John (trad. Carlos Mellizo), *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

Kayden, Xandra (ed), *California Policy Options 1997*, Los Angeles, The School of Public Policy and Social Research, University of California at Los Angeles, 1997.

Keene, Barry (ed), *California Public Management Casebook*, New York, Institute of Governmental Studies Press, University of California at Berkeley, 1999.

Keene, Barry (ed), *Making Government Work*, New York, Institute of Governmental Studies Press, University of California at Berkeley, 2000.

Mc Glower, Andrew, *Paid Petitioners after Prete*, Report 2006-1, Los Angeles, Initiative and Referendum Institute-University of Southern California, 2006.

Mill, John Stuart, *Sobre la libertad*, México, Gernika, 1994.

Natelson, Robert G., *A Republic, Not a Democracy? Initiative, Referéndum, and the Constitution's Guarantee Clause*, Texas Law Review, vol. 80, num. 4, March, 2002.

Paine, Thomas, *Common sense*, New York, Penguin Books, 2005.

Prud' humme, Jean François, *Consulta Popular y Democracia Directa*, 2ª edición México, IIJ-UNAM, 2001.

Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Rawls, John, *Liberalismo Político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Rousseau, Juan Jacobo (trad. Raúl Cardiel Reyes), *El Contrato Social*, 4ª edición, México, UNAM, 1984.

Saint Dahl, Henry, *Spanish and English Legal Dictionary*, United States, Mc Graw Hill, 2004.

Salazar Ugarte, Pedro, *El poder de la transparencia, seis derrotas a la opacidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

Sartori, Giovanni, (trad. Santiago Sánchez González), *Teoría de la Democracia*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.

Schmidt, David D., *Citizen Lawmakers, the Ballot Initiative Revolution*, Philadelphia, Temple University Press, 1989.

Schrag, Peter, *Paradise Lost, California's Experience, America's Future*, New York, University of California Press, 1999.

Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Row, 1976.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª edición, Miguel Ángel Porrúa Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1998.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

a) Documentos

California Constitution en www.leginfo.ca.gov

California Ballot Proposition Data Base en la página electrónica de la University of California Hastings College of Law: <http://holmes.uchastings.edu/cgi-bin/starfinder/0?path=calprop.txt&id=webber&pass=webber&OK=OK>.

California General Election. Official Voter Information Guide. November 2006. Página de la Secretaría de Estado en: <http://voterguide.ss.ca.gov/>

Database Campaign Finance Activity Propositions & Ballot Measures en la página electrónica de la Secretaría de Estado de California: www.calinfo.gov

Elections Code en la página electrónica de legislación del Estado de California: www.leginfo.ca.gov

Government Code en la página electrónica legislación del Estado de California: www.leginfo.ca.gov

Historical Voter Registration and Voter Participation Statistics for Statewide General Elections 1910 Through 2006. página electrónica de la Secretaria de Estado de California, en: http://www.ss.ca.gov/elections/elections_vr.htm

How to qualify an Initiative en página electrónica de la Secretaría de Estado de California: http://www.ss.ca.gov/elections/elections_h.htm

Political Reform Act of 1974 en la página electrónica de legislación del Estado de California: www.leginfo.ca.gov

Signature, Geographic Distribution and Single Subject (SS) Requirements for Initiative Petitions en la página electrónica del Initiative and Referendum Institute, University of Southern California: <http://www.iandrinstitute.org>

States with Direct (DA) and Indirect (IDA) Initiative Amendments; Direct (DS) and Indirect (IDS) Initiative Statutes and Popular (PR) Referendum Initiative and Referendum Institute at the University of Southern California: http://www.iandrinstitute.org/statewide_i&r.htm

b) Sitios electrónicos:

Página electrónica del Comité *Yes on 83* en:

<http://www.83yes.com/endorsements/>

Página electrónica del Comité *No on 87* en:

<http://not.rcsinteractive.com/keyfacts/lawenforcement.htm>

Página electrónica del *US Census Bureau* en:

<http://quickfacts.census.gov>

Página electrónica de la *Secretary of State* en:

www.ss.ca.gov