

La iniciativa ciudadana en California:  
análisis comparado de los problemas  
de la democracia directa





---

# La iniciativa ciudadana en California: análisis comparado de los problemas de la democracia directa

ALBERTO ABAD SUÁREZ ÁVILA

*reflexiones sobre*  
·DERECHO ELECTORAL·



Ilustración de la portada:

*Vacío en rojo*

Técnica mixta, 120 cm x 100 cm, 2002

María Trinidad Monroy Vilchis

***La iniciativa ciudadana en California:  
análisis comparado de los problemas  
de la democracia directa***

***Alberto Abad Suárez Ávila***

Primera edición, 2011

© 2011 Instituto Electoral del Estado de México  
Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlalpatitlán,  
C. P. 50160, Toluca, México

ISBN 970-9785-39-7 (Serie)

ISBN 978-607-9028-19-0

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son  
responsabilidad del autor.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

## Introducción

*La democracia directa* no se encuentra ampliamente extendida, ni sus figuras procesales son utilizadas con frecuencia en México, como ocurre en otros lugares del mundo en los cuales legislar a través de su uso es práctica común. En la discusión de la reforma política para el país en el año 2011, una de las propuestas fue incorporar figuras de democracia directa, como el referéndum, a nuestra vida democrática constitucional con la finalidad de resolver algunos de los problemas más comunes que enfrenta nuestra democracia representativa. En el nivel estatal, se han incorporado desde hace varios años mecanismos de participación ciudadana directa en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Claudia Gamboa Montejano, “Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX Legislatura, así como derecho comparado y opiniones especializadas”, Cámara de Diputados, documento de trabajo, octubre 2006, p. 54.

Durante los años de 2006 y 2008, realicé 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 de noviembre de esos años, no fue difícil empaparse de la realidad política en el estado californiano. 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 aprecié, 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 y me informé 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. 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, consideré que la iniciativa ciudadana en California era un buen lugar para estudiar la democracia directa y sus problemas en un contexto contemporáneo. La iniciativa ciudadana 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, más

allá de la intervención de los representantes. El lector encontrará en el texto un análisis histórico, jurídico y político de esta institución en California: su funcionamiento, regulación y los problemas principales, así como las circunstancias que enfrenta en el contexto contemporáneo. La democracia directa en California, a través de la iniciativa ciudadana, presenta junto a su interesante historia la paradoja de enfrentar muchos de los problemas de la democracia representativa.



## El estado de California

*El estado de California* forma parte de los Estados Unidos de América desde 1850 y cuenta con una extensión territorial de 410,000 km<sup>2</sup>. 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 2010 es de 36,142,147 personas, lo que lo convierte en el estado más poblado de la Unión Americana. De la población total 43.7% es de raza blanca, 32.4% de raza hispana y 10.8%, asiática, los tres grupos raciales de mayor densidad en el estado. De las personas que residen en California, 26.2% 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 12 entre los 50 estados de la Federación. Asimismo, se considera que 39.5% de la población habla un lenguaje diferente al inglés en su domicilio. De su población mayor de 25 años, 76.8% ha concluido estudios de preparatoria por lo menos y 26.6% posee un grado universitario. De la población, 56.9% habita una casa

propia. La densidad de población es de 217.2 personas por milla cuadrada, el triple del promedio nacional.<sup>2</sup>

La capital del estado es la ciudad de Sacramento, sede de los poderes locales. Las ciudades más importantes por su actividad comercial, industrial, financiera y cultural son: Los Ángeles y su zona conurbada (Pasadena, Santa Mónica, Anaheim); San Francisco y la llamada Bay Area (Oakland, San José, 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 más intenso a nivel mundial.

La Constitución de California<sup>3</sup> 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 público 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. El artículo cuarto de la Constitución de California señala que el Poder Legislativo se ejercerá por la Legislatura californiana, la cual está integrada por un Senado (*Senate*) y una Asamblea (*Assembly*), quienes cuentan con todas las atribuciones legislativas, con excepción de aquéllas derivadas del ejercicio ciudadano de la iniciativa y el referéndum.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> 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 15 de noviembre de 2006.

<sup>3</sup> California Constitution, en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 está instituido para su protección, seguridad y aprovechamiento y tiene el derecho de alterarlo o reformarlo cuando el bien común así lo requiera).

<sup>4</sup> California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 14 de diciembre de 2006.

## La idea de la iniciativa ciudadana como figura de la democracia directa

*La iniciativa ciudadana* no es usual en las democracias puramente representativas. La idea de iniciativa ciudadana surge de la 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.

Rousseau consideró 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 antigua,<sup>5</sup> en donde por medio

---

“Article 4. Voting, Initiative and Referendum, and Recall. Section 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 está 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”).

<sup>5</sup> Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Ediciones Leyenda, 2006, pp. 85-92.

de asambleas frecuentes de ciudadanos se tomaban las decisiones y frente a éstas 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 es su dependiente, quien ejecuta la voluntad de las decisiones tomadas por el primero.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> Ahora bien, Rousseau acepta que ante comunidades extensas es imposible la realización de este tipo de deliberación. Una nación amplia necesitará límites e instituciones con liderazgo central. Sin embargo, los líderes de éstas deben actuar conforme a la voluntad general que nunca deja de ser la voz de la razón.<sup>8</sup>

La iniciativa ciudadana se inscribe en la idea de democracia directa de Rousseau en los términos propuestos anteriormente. Es una figura que permite a los

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 79.

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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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*: son aquéllas 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*: son aquéllas a través de las cuales los ciudadanos pueden proponer nuevos estatutos o leyes en la elección.

---

<sup>9</sup> Thomas E. Cronin, *Direct democracy: The politics of initiative, referendum, and recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, p. 48.

<sup>10</sup> Jean François Prud'homme, *Consulta popular y democracia directa*, 2a. ed., México, IJ-UNAM, 2001, p. 27.

- c. *Iniciativa ciudadana directa*: se considera que una iniciativa es directa cuando 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 varía dependiendo de cada sistema político. En algunos sistemas, una vez que la iniciativa ha calificado a la elección, la legislación está facultada para formular su propia propuesta, la cual acompañará a la iniciativa ciudadana en la misma elección para que los electores decidan cuál 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.

En las democracias modernas existen varias figuras integradas a los sistemas políticos que se asimilan a la iniciativa ciudadana, todas 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 y, por otro, distinguir la iniciativa ciudadana de estas mismas figuras con las cuales es frecuentemente confundida, con la finalidad de precisar su alcance.

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 deno-

minar a todas las figuras de la democracia directa, sin embargo, 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. Otra figura que se cita comúnmente, utilizada en muchas ocasiones como sinónimo de referéndum, es el plebiscito, en algunos sistemas incluso con un significado despectivo, queriendo designar 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.<sup>11</sup> Una figura más de la democracia directa es la revocación. Ésta no es una figura legislativa, sino que es el medio a través del 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. 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.

---

<sup>11</sup> *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Legislativas, 1998, p. 820.



## La adopción de la iniciativa ciudadana en California

*La iniciativa ciudadana* es implementada por la Confederación Helvética (Suiza) 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 en el siglo XX.<sup>12</sup> En el caso de los Estados Unidos de América se adopta a nivel local. 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. 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

---

<sup>12</sup> 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.

común.<sup>13</sup> 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 falsedad de una propuesta. Dentro de este grupo se ha ubicado a James Madison, uno de los autores de los textos clásicos de *El Federalista*.<sup>14</sup>

Madison consideraba que el gran reto de los convencionalistas era construir una constitución que pudiera ser ratificada por los estados y que ganara la aceptación general. Se considera que su estrategia para conseguirlo 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.<sup>15</sup> Algunos autores

---

<sup>13</sup> Cronin, *op. cit.*, pp. 18-19. El argumento de Jefferson no alcanza la universalidad. Cuando hablaba de la población adulta en realidad se 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.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>15</sup> 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 más 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").

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 grande como los nacientes Estados Unidos de América.<sup>16</sup>

La Constitución aprobada en 1787, que sigue vigente hasta hoy, creó un sistema representativo que expresa la imposibilidad manifiesta del ejercicio de la democracia directa. Dicha limitante se encuentra en el Artículo Primero de la Constitución de los Estados Unidos (*Constitution of the United States*), en el cual se señala que el único facultado para elaborar leyes es el Congreso (*Congress*).<sup>17</sup> El diseño institucional 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

---

<sup>16</sup> Para seguir una discusión al respecto, véase Robert G. Natelson, "A republic, not a democracy? Initiative, referendum, and the Constitution's guarantee clause", en *Texas Law Review*, vol. 80, núm. 4, March, 2002, pp. 806-857.

<sup>17</sup> Constitution of the United States of America en [http://www.archives.gov/national-archives-experience/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/national-archives-experience/charters/constitution_transcript.html), consultada el 14 de diciembre de 2006: "Article 1. 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").

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.<sup>18</sup> 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 norteamericana.<sup>19</sup>

Los Estados Unidos de Norteamérica cuentan con un gobierno federal muy fuerte en asuntos de comercio, defensa y política exterior.<sup>20</sup> Por su parte, cada uno de

---

<sup>18</sup> Roberto Gargarella, "Representación plena, deliberación e imparcialidad" en Jon Elster (Comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 323-345.

<sup>19</sup> US Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 14 de diciembre de 2006: "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 ratificadas por las Legislaturas de tres cuartos de los Estados, o por Convención por tres cuartos 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").

<sup>20</sup> 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 Su-

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. 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 que la del poder federal debido a que sus poderes son inherentes y originales, no derivados o delegados como lo son los federales.<sup>21</sup>

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, tienen facultades taxativas; prestan los servicios públicos, como salud, educación y vivienda; el control de la criminalidad y la punitividad se encuentra dentro de la colección de sus facultades. Podría decirse que la mayor parte de los asuntos relativos a la vida diaria perte-

---

prema 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 vs. Ogden (1824), Swift vs. United States (1905), Stafford vs. Wallace (1922), Wickard vs. Filburn, (1942), Heart of Atlanta Motel vs. United States (1964), Katzenbach vs. McClung (1964), Seminole Tribe vs. Florida, 517 U.S. 44 (1996). Para *war powers*: Bas vs. Tingy (1800), Little vs. Barreme (1804), Durrand vs. Hollins (1860). *Foreign policy*: U.S. vs. Curtiss-Wright Corp. (1936), Youngstown Sheet & Tube vs. Sawyer (1952).

<sup>21</sup> Brian P. Janiskee y Ken Masugi, *Democracy in California: Politics and government in the Golden State*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2004, p. 22.

necen al ámbito local. 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 Dakota del Sur<sup>22</sup> 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 10 estados habían sumado la iniciativa a su constitución local. Así, en un periodo de 20 años, 22 estados de 50 incorporaron en sus cuerpos constitucionales la posibilidad de una forma de democracia distinta a la representativa. A la fecha, son 24 estados (véase cuadro 1) los que han incluido la iniciativa en su estructura constitucional.

---

<sup>22</sup> David D. Schmidt, *Citizen lawmakers: The ballot initiative revolution*, Philadelphia, Temple University Press, 1989, pp. 267-268. Aun 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 60 años Dakota del Sur no presentó una sola iniciativa en la votación. El crédito de incluir la iniciativa en el cuerpo jurídico constitucional se le atribuye a los esfuerzos del Partido Populista, abanderados por Walter E. Kidd.

**Cuadro 1. Estados de la Unión Americana que cuentan con procesos de iniciativa para enmiendas constitucionales y legislación, directa e indirecta**

<i>Estado</i>	<i>Año de adopción</i>	<i>Enmienda</i>	<i>Legislación</i>	<i>Directa</i>	<i>Indirecta</i>
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	✓
Misisipi	1914	✓	✓	x	✓
Missouri	1908	✓	x	x	✓
Montana	1904	✓	✓	✓	x
New England	1912	✓	✓	✓	x
Nevada	1905	✓	✓	x	✓
Dakota del Norte	1914	✓	✓	✓	x
Ohio	1912	✓	✓	x	✓
Oklahoma	1907	✓	✓	✓	x
Oregon	1902	✓	✓	✓	x
Dakota del Sur	1898	✓	✓	✓	x
Utah	1900	x	✓	✓	✓
Washington	1912	x	✓	✓	✓
Wyoming	1968	x	✓	x	✓
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>11</b>
	estados	estados	estados	estados	estados

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.ian-drinstitute.org/statewide\\_i&r.htm](http://www.ian-drinstitute.org/statewide_i&r.htm), consultado el 12 de noviembre de 2006.

En la historia de la iniciativa ciudadana se cuenta que a finales del siglo XIX un grupo de escritores y periodistas se mostraron interesados en la democracia directa gracias a los escritos del periodista J. W. Sullivan, quien viajó por Suiza y redactó sus impresiones del funcionamiento de la democracia directa en el país centroeuropeo.<sup>23</sup> 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 “cuasioligarquías” que solamente indirecta y remotamente son responsables y tienen un compromiso con la ciudadanía, verdadera dueña del poder.<sup>24</sup> Su obra causó fuerte impacto y consiguió acercarse a los círculos políticos importantes de la época. Tuvo fuerte eco dentro del Partido Populista<sup>25</sup> y dentro de los círculos laboristas. Uno de los líderes laboristas, William Simon U'Ren encabezó un movimiento dirigido a

---

<sup>23</sup> Thomas E. Cronin, *op. cit.*, p. 48.

<sup>24</sup> Thomas E. Cronin, *op. cit.*, p. 49.

<sup>25</sup> 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.

la implementación de la iniciativa y el referéndum en el estado de Oregon.<sup>26</sup>

Los Populistas creían que tanto la Legislatura como el sistema judicial eran corruptos, por lo cual se necesitaban 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 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 uno. 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 la aprobarían sucesivamente. En el país la bandera de la democracia directa fue recogida por el movimiento progresista.<sup>27</sup> Este movimiento nacional de reforma buscaba reemplazar 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 contrade-

---

<sup>26</sup> David D. Schmidt, *op. cit.*, p. 8.

<sup>27</sup> Brian P. Janiskee y K. Masugi, *op. cit.*, p. 17.

cirse a sí 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. 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 XX 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 intervención popular que pudieran corregir las fallas del sistema representativo.<sup>28</sup>

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 al 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 víctimas 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 gansteriles lograba que la política local fuera moldeada a sus intereses particulares.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> David D. Schmidt, *op. cit.*, pp. 8-9.

<sup>29</sup> Peter Schrag, *Paradise lost: California's experience, America's future*. New York, New York Press, 1998, p. 145.

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 local. 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.

En 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 del nuevo funcionario estuvo promover la iniciativa ciudadana, 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 jurisdiccionales<sup>30</sup> 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 la experiencia de las legislaturas.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> La reforma incluyó dos métodos a través de los cuales la iniciativa podía ser accionada. El primero, proceso de iniciativa directa, sigue vigente 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 Proposición 1A, se abrogó la iniciativa indirecta de la Constitución.<sup>33</sup>

La reforma de 1911, que dotó a California de la posibilidad de tener la iniciativa ciudadana, tiene particularidades que vale la pena analizar. En primer lugar, te-

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 190.

<sup>31</sup> Thomas E. Cronin, *op. cit.*, p. 52.

<sup>32</sup> Peter Schrag, *op. cit.*, p. 192.

<sup>33</sup> La iniciativa indirecta exigía que una petición de iniciativa fuera firmada por 5% 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 40 días para aprobarla o desecharla, o enmendarla. En el caso de que la Legislatura la aprobara como estaba escrita se convertía en ley. En el caso de 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.

nemos que hablar de ésta 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 pero no lo sustituye. Es lo que se llama la democracia directa de referéndum.<sup>34</sup> 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. 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.

---

<sup>34</sup> 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".



## Breve reseña del uso de la iniciativa ciudadana en California (1914-2006)<sup>35</sup>

*Las primeras seis décadas* de la iniciativa no hablan de un uso extenso, como lo ha llegado a ser en nuestros días, a partir de un movimiento que fue llamado el *tax revolt*. 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,<sup>36</sup> tres o más iniciativas fueron adoptadas en una sola elección. En el cuadro 2 se observa la trayectoria anual de la iniciativa ciudadana desde su aprobación hasta el año 2006.

---

<sup>35</sup> Richard J. Ellis, *Democratic delusions: The initiative process in America*, Lawrence, University Press of Kansas, 2002, pp. 188-210.

<sup>36</sup> 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.

**Cuadro 2. Reporte anual. Iniciativas calificadas a la elección (Q), aprobadas (A) o rechazadas (R)**

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

Año	Q	A	R	Año	Q	A	R
2001	4	1	3	2004	20	12	8
2002	1	1	0	2005	10	0	8
2003	2	0	2	2006	13	7	6
				Total	332	120	210

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.

Ed Koupal, un ciudadano sin mucha presencia en la escena política, a finales de los años 60 intentó hacer uso de una de las herramientas de la democracia directa, la revocación, para promover la destitución del cargo del 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 contesaron 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, aun 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 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 Proposición 9 ganó con 60% 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.<sup>37</sup>

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,<sup>38</sup> 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

---

<sup>37</sup> La *Political Reform Act of 1974* se encuentra integrada como el título noveno del Código de Gobierno del Estado de California aún vigente.

<sup>38</sup> La organización perdió fuerza y liderazgo cuando en 1976 Ed Koupal muere a la edad de 48 años. Su esposa continuó impartiendo cursos sobre cómo incidir en la legislación a través de la iniciativa.

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

Jarvis, quien perteneció al movimiento de Ed Koupal, estaba 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*, término 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 reco-

lección de firmas hasta su aprobación, fue seguido por los medios de comunicación no sólo 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 Proposición 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 Proposición 13, presentó a votación la Proposición 4, la cual limitaba el crecimiento del gasto estatal y de los condados a no más del incremento de la población más 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 marcan 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 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 aspi-

raciones 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.

A partir del *tax revolt*, la forma de legislar en California cambió. En California de 1978 a 2006 se aprobaron 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 80, por lo menos mediáticamente, se caracterizaron por el 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 en 1982, la Proposición 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, aun 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, Proposición 70 y Proposición 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 80 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 1984 se aprobó una iniciativa que solicitaba que los materiales para la votación fueran impresos exclusivamente en inglés. En 1986, mediante otra iniciativa, se aprobó que el estado tuviera como idioma oficial único el inglés. Dentro de esta tendencia, la Proposición 187 marca el evento más dramático. Dicha iniciativa, auspiciada por el gobernador del estado, Peter 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 más adelante; por el momento la intención es sólo enunciarlo.

En 1995 se votó la Proposición 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 1997 se aprobó otra medida, a través de la Proposición 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 Peter 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 exgobernador 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 otro 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!*<sup>39</sup> La

---

<sup>39</sup> "Tres *strikes* y estás fuera". En alusión al juego de beisbol en el cual el lanzador debe tirar tres bolas a la zona de *strike* sin que el bateador le conteste para darle un *out*.

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 elección general de 2006, 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 éstas.

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

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 si 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 for-

ma de ejercer los ingresos. Sólo 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 sólo 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 subejercicio 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 éste 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 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 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*.

## La regulación del procedimiento de la iniciativa ciudadana en California

*En el artículo segundo*, sección 8, párrafo primero, se manifiesta lo siguiente: “La iniciativa es el poder de los electores de proponer leyes y enmiendas a la Constitución y de adoptarlas o rechazarlas”.<sup>40</sup> 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 reserva los poderes de iniciativa y de referéndum”.<sup>41</sup> Una lectura conjunta de los dos artículos lleva a la con-

---

<sup>40</sup> California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov) consultada el 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 Referéndum, 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”).

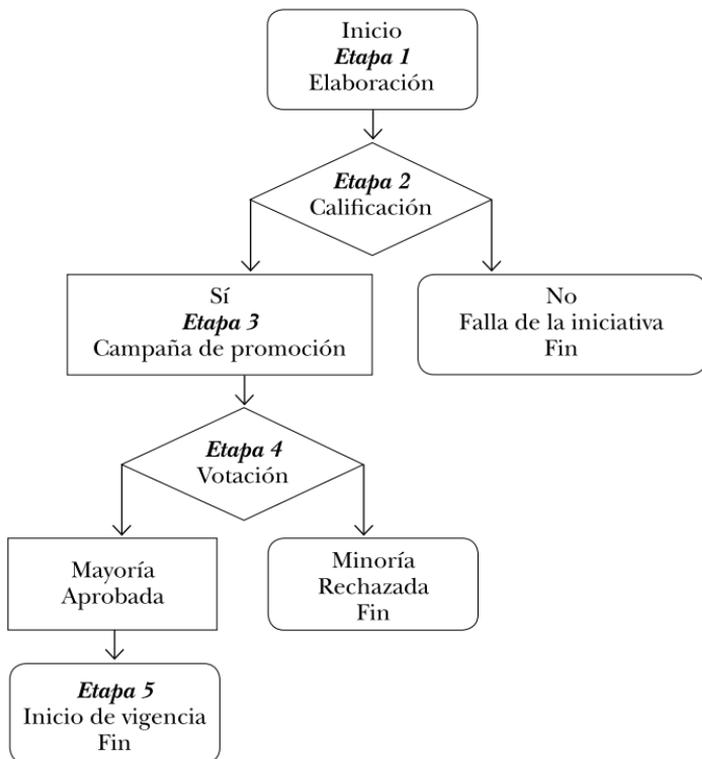
<sup>41</sup> California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov) consultada el 14 de diciembre de 2006: “Article 2. Voting, Initiative and Referendum, and Recall. Section 2. The legislative power of this State is vested in the California Legislature which consists of the Senate and Assembly, but the people reserve to themselves the powers of initiative and referendum” (Traducción libre del autor: “Artículo 2. Votación, Iniciativa y Referéndum, y Revocación. Sección 2. El Poder Legislativo de este estado está investido en la Legislatura de California que consiste del Senado y la Asamblea, pero el pueblo se reserva a sí mismo los poderes de iniciativa y referéndum”).

clusión 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. 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.

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. Señalando un tanto arbitrariamente, ya que la ley no utiliza estos términos, que en el procedimiento de iniciativa existen las siguientes fases (véase figura 1): elaboración de la iniciativa, calificación de la iniciativa, campaña, votación e inicio de vigencia.

**Figura 1. El procedimiento de la iniciativa ciudadana**



### ***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. La ley no establece claramente cuál 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.<sup>42</sup> Aun 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 establecidas en el sistema legal americano, sino que debe ceñirse a la competencia estatal.<sup>43</sup> 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

---

<sup>42</sup> 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 en 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.

<sup>43</sup> Para mayor referencia sobre el tema de supremacía federal consultar los siguientes precedentes: *Panama Refining Co. vs. Ryan* (1935), *Railroad Retirement Bd. vs. Alton Railroad* (1935), *Schechter Corp vs. U. S.* (1935), *Carter vs. Carter Coal* (1936).

encuentra sujeta a un posible *judicial review*,<sup>44</sup> en donde se analizaría algún conflicto de leyes entre la nueva propuesta y alguna cuestión a nivel federal.

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.<sup>45</sup> 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 someter a la decisión de la Legislatura.

---

<sup>44</sup> 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 válidamente adoptadas, las 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 cubiertos, (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").

<sup>45</sup> 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" (Traducción libre del autor: "Cuando, en el verano de 1997, [Helen Hill de Oregon] manejó 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 sólo 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 sólo en Oregon, sino a través de la nación").

En cuanto a la forma, se establecen requisitos que debe cubrir la iniciativa. Al primero de ellos se le ha llamado *single subject rule*.<sup>46</sup> 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).<sup>47</sup> 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. La sección 12 del mismo artículo<sup>48</sup> 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 fun-

---

<sup>46</sup> California Constitution: [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 Referéndum, y Revocación. Sec. 8... (d) Una iniciativa que contemple más de un tema no podrá ser sometida a los electores ni tener ningún efecto").

<sup>47</sup> California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 Referéndum, y Revocación. Sec. 1. (a) El Estado se divide en condados que son subdivisiones legales del Estado").

<sup>48</sup> California Constitution: [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 Referéndum, 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 alguna corporación privada para realizar alguna función o tener algún poder u obligación, puede ser sometida a los electores o tener ningún efecto").

ción 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 ésta 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 50, 80 o 100% de respaldo. Esta prohibición procura la certeza en el electorado sobre el verdadero alcance de su voto.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov) consultada el 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 Referéndum, y Revocación. Sec. 12... (f) Una iniciativa no puede contener previsiones alternativas o acumulativas donde una o más de esas provisiones se convertirá en ley dependiendo del resultado de un porcentaje específico de votos a favor o en contra de una medida").

Si los proponentes que pretendan presentar una iniciativa para su calificación, antes de hacer entrega del documento a la oficina del abogado general,<sup>50</sup> 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 25 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.<sup>51</sup> 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.

---

<sup>50</sup> Elections Code en [www.leginfo.ca.gov](http://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'").

<sup>51</sup> Elections Code en [www.leginfo.ca.gov](http://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:

- (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) Soliciten por escrito para hacerlo 25 o más electores proponiendo la medida; y
- (b) A juicio del Consejo Legislativo existe probabilidad razonable de que la medida sea sometida a los votantes del Estado bajo las leyes relativas a la sumisión").

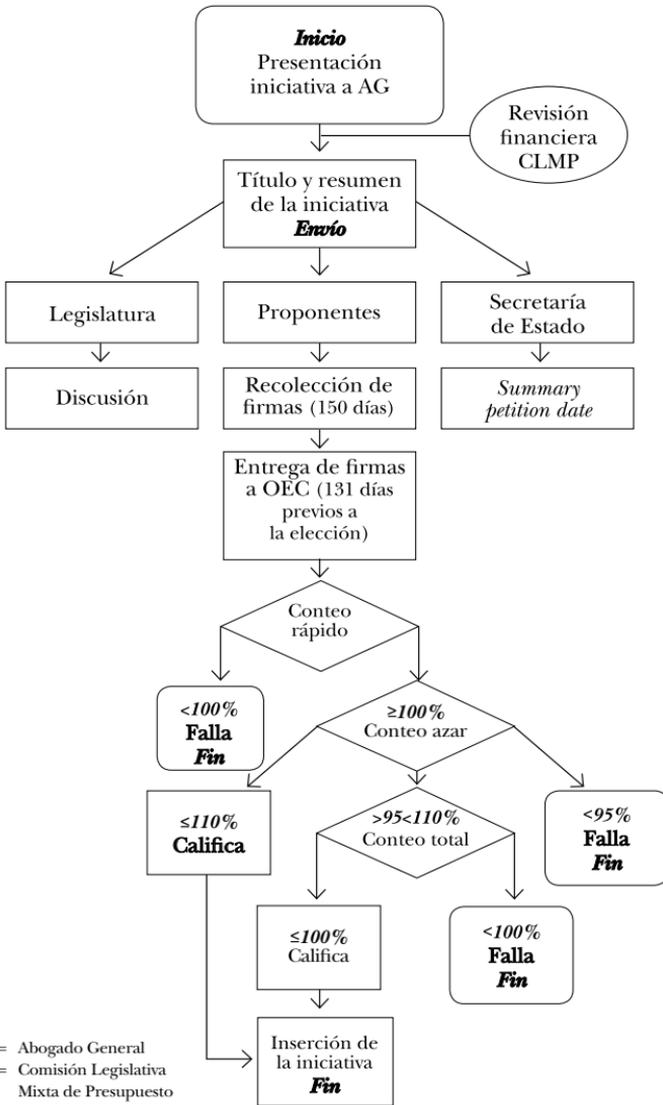
## *Etapa 2. Calificación de la propuesta*

Concluida la etapa de elaboración de la iniciativa, sigue la etapa de calificación de la propuesta (véase figura 2), la cual se desarrolla ante la oficina del Abogado General (*Attorney General*), la Secretaría de Estado (*Secretary of State*)<sup>52</sup> 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.

---

<sup>52</sup> 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 le da cierta legitimidad para actuar en la materia ya que aun cuando llega al cargo a través de un partido político y sus funciones descansan principalmente sobre las contiendas entre éstos, es del conocimiento popular que sus funciones son éstas y precisamente es elegido para ellas. 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. La calificación de la iniciativa ciudadana**



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 100 palabras.<sup>53</sup> 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. 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.

Si 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, 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 deberá realizarlo dicha oficina en el término de 25 días, durante

---

<sup>53</sup> Elections Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 sometido 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 100 palabras").

el cual deberá enviarlo de vuelta a la oficina del abogado general.<sup>54</sup> Si procede la revisión fiscal del párrafo anterior, el abogado general tendrá 15 días adicionales para continuar el trámite después de recibirla por parte de la Comisión Mixta.

El abogado general cuenta con 15 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:

---

<sup>54</sup> Elections Code [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 medida 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 substancial en las finanzas estatales o locales que resulten si la iniciativa propuesta es adoptada. Las estimaciones, como son requeridas en esta sección, deben 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 él. La 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”).

- 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 éste 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 150 días para circularlo entre la población del estado y cubrir el requisito de firmas correspondiente.

Una vez recibida 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.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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

Todos los peticionarios adherentes deben contar con la calidad de electores en el estado de California. La solicitud de firmas debe seguir los siguientes requisitos: a) debe realizarse en un periodo máximo de 150 días<sup>56</sup> cumpliéndose con por lo menos 131 días<sup>57</sup> anteriores al de la elección general; 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

---

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 estar certificado que ha sido firmada por electores en igual número al 5% en el caso de una ley, y 8% en el caso de una enmienda a la Constitución, de los votos para todos los candidatos a gobernador de la última elección gubernamental”).

<sup>56</sup> Elections Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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: “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”).

<sup>57</sup> California Constitution: [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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, Referéndum y Revocación. Sec. 8... (c) El secretario de Estado deberá entonces someter 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”).

doce, el título de la iniciativa y el resumen elaborados por el abogado general; d) debe dirigirse la petición a la Secretaría de Estado solicitándole que se incluya en la siguiente votación general; e) la parte baja de cada hoja debe incluir 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”;<sup>58</sup> 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 en el cual las firmas fueron obtenidas; asimismo, debe declarar que él personalmente circuló la petición, que atestiguó 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

---

<sup>58</sup> Elections Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 18 de diciembre de 2006: “101. Notwithstanding any other provision of law, any state or local petition required to be signed 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 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 firma pagado o un voluntario. Usted tiene el derecho de preguntar’”).

algún ilícito que lo declarado es verdad; ninguno de estos datos puede estar preimpreso en la petición; h) los peticionarios adherentes por su parte sólo 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.

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. Sólo los proponentes de la iniciativa y personas autorizadas por ellos por escrito pueden hacer entrega de las secciones.

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.<sup>59</sup> Si la Secretaría, después que le son entregados los resultados de

---

<sup>59</sup> Elections Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 del total de firmas entregadas con todos los oficiales electorales es menor a 100% del número de votantes calificados requeridos para considerar

cada condado en el que se presentaron firmas y realizado su conteo, determina que la iniciativa no alcanza la totalidad de firmas requerida para la calificación, notifica 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, si la Secretaría puede encontrar que el número de peticionarios es igual o mayor a 100%, ordena un conteo al azar mediante la verificación de 500 firmas o 3% de las firmas conseguidas en cada condado, la cantidad que resulte mayor.<sup>60</sup> Dependiendo de los resultados de este conteo la Secretaría de Estado aplica una fórmula de validación para calcular el total de firmas válidas. Si el resultado es menor a 95%, la iniciativa ha fallado su calificación, lo cual se notifica a los proponentes y a los oficiales de condado.<sup>61</sup> Si el resulta-

---

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”).

<sup>60</sup> Elections Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 de 100% o más del número de electores calificados necesarios para declarar la petición suficiente, el secretario de Estado deberá inmediatamente notificárselo a los oficiales electorales”).

<sup>61</sup> Elections Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 válidas no iguala a 95% del número 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”).

do es mayor a 110%, entonces se considera que la iniciativa ha calificado.<sup>62</sup> Si el resultado se encuentra en un rango entre 95 y 110%, el secretario de Estado pide a los oficiales electorales de condado verificar cada firma petitoria dentro de un plazo de 30 días hábiles después de recibida la notificación para que ellos realicen el conteo total de firmas calificadas en su condado.<sup>63</sup> Si el resultado final iguala o supera el ciento por ciento de las firmas requeridas la iniciativa se encuentra calificada.

La petición se considera como inserta y la iniciativa calificada el día que la Secretaría 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 calificó se envía a los proponen-

---

<sup>62</sup> Elections Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 más de 110% del número de votantes calificados necesarios para encontrar la petición suficiente, la petición deberá ser juzgada como calificada desde el día de recepción por el secretario de Estado, mostrando con los certificados que la petición ha conseguido el 110%, y el secretario de Estado deberá inmediatamente notificarlo a los proponentes y a los oficiales electorales”).

<sup>63</sup> Elections Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 está entre 95 y 110% del 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”).

tes y a cada condado un certificado de la calificación. Con el certificado de la calificación de la iniciativa, la Secretaría 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 30 días antes de la elección. La Legislatura no tiene la autoridad de alterar la medida o proponer su no inclusión en la votación.

### *Etapa 3. Campaña de promoción*

La campaña de promoción de la aprobación o negativa de la iniciativa es la etapa en la que se dan a conocer al electorado, por parte de los proponentes y de los oponentes, los argumentos, las razones o la propaganda que se consideran necesarios para influir en el ánimo del elector para votar en uno u otro sentido. 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. 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 invertidas en desarrollo

de estrategias para influir en la colocación de determinadas medidas en el sentido del voto del ciudadano.<sup>64</sup>

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.<sup>65</sup> Así pues, la normatividad vigente respecto a

---

<sup>64</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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" (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").

<sup>65</sup> 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 desarrolló 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 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").

la regulación de las campañas está contenida en el documento *Political Reform Act of 1974* que forma parte del Código de Gobierno.<sup>66</sup> 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.

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.

Entre las principales disposiciones está la regulación a las contribuciones por medio de comités de campaña.<sup>67</sup> Las campañas políticas en los Estados Unidos se

---

<sup>66</sup> La *Political Reform Act of 1974* se encuentra ubicada en el Título 9 del Código de Gobierno, de las secciones 81000 a la 91014.

<sup>67</sup> Richard J. Ellis, *op. cit.*, p. 60: "In California in 1990, for instance, 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 sólo 6% de las contribuciones totales en apoyo u oposición de una campaña de iniciativas. Treinta y siete por ciento (\$40 millones

organizan alrededor de un comité.<sup>68</sup> A éste se le ha definido como aquél que por motivos políticos recibe más de mil dólares, o gasta más de mil dólares, o contribuye con 10 mil dólares o más para apoyar a un comité o un candidato en un mismo año. Su primera obligación es registrarse como tal ante la Comisión de Prácticas Políticas Limpias (*Fair Political Practices Commission*),<sup>69</sup> trámite al cual le recaerá un número con el que será identificado en adelante el comité hasta que termine su actividad.

---

aproximadamente) del total del dinero en la iniciativa provino de 19 donadores y 67% (\$74 millones) provinieron de 141 individuos y organizaciones, cada una aportó por lo menos \$100,000”).

<sup>68</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 gastos independientes totalizando mil dólares (\$1,000) o más en un año calendario o

(c) Realicen contribuciones totalizando 10 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 la sección 84214”).

<sup>69</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 más de tres miembros de la Comisión deberán ser miembros del mismo partido político”).

Para conseguir este registro se debe cumplir con una serie de requisitos a través de los que se busca conocer con certeza a los participantes y promotores del comité. Los requisitos principales son la elaboración de estatutos del comité y la inscripción de los mismos<sup>70</sup> y nombrar un tesorero.<sup>71</sup>

Una vez que el comité se encuentra registrado, tendrá que cumplir con una serie de obligaciones que le señala la ley. La primera es que ningún comité puede recibir aportaciones mayores a 100 dólares en efectivo.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 medida estatal por la cual está 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 está afiliado").

<sup>71</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 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 esté vacante la oficina del tesorero").

<sup>72</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 100 dólares (\$100) o más deberá ser hecha o recibida en efectivo").

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.<sup>73</sup> Deben reportarse inmediatamente las contribuciones mayores a determinada cantidad, con el fin de que la Comisión tenga conocimiento de quién es la persona que está haciendo el depósito financiero.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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, identificada con tal nombre para fines legales").

<sup>74</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 5 mil dólares o más (\$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 número de identificación asignado por el secretario de Estado, expedido de acuerdo con la Sección 84101").

<sup>75</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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.

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 votan-*

---

(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.
- 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”).

te del estado (*ballot pamphlet*)<sup>76</sup> que publica la 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

---

<sup>76</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 provisión 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 Secretaría de Estado determine hará a la guía del votante más fácil de entender o más útil para el votante promedio.
- f. Un aviso, eminentemente impreso en la portada de la guía, indicando qué copias adicionales de la guía del votante serán enviadas por correo por los oficiales electorales de condado sobre pedido.
- 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).

y el texto completo. La guía en su versión electrónica se edita en los idiomas japonés, vietnamita, chino, español, inglés, coreano y tagalo,<sup>77</sup> 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 está 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”.<sup>78</sup> 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

---

<sup>77</sup> Lengua originaria de las Filipinas, existe una fuerte presencia de hablantes de dicha lengua en San Francisco y sus alrededores.

<sup>78</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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, todo 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 toda referencia del comité requerida por ley”).

el estado. Los datos que deben incluirse son el nombre del comité, la dirección postal y, en su caso, apartado postal.<sup>79</sup>

#### *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 18 años, con excepción de los mentalmente incompetentes y de los

---

<sup>79</sup> Government Code en [www.leginfo.ca.gov](http://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 sólo 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").

convictos por algún delito o en prisión preventiva.<sup>80</sup> 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 15 días antes de la elección. 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 7:00 a 20:00 horas el día de la elección. 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 *sí* 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 cla-

---

<sup>80</sup> California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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").

ridad 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.<sup>81</sup>

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* o *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.

### ***Etapas 5. Inicio de vigencia***

El inicio de vigencia es el acto legal mediante el cual se estima que una iniciativa ciudadana comienza a

---

<sup>81</sup> 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 cuál es el lado por el 'sí' y cuál 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").

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.<sup>82</sup> Ahora bien, si en la votación se presentan dos o más iniciativas que regulan sobre el mismo tema y las mismas contienen disposiciones diferentes que generarían una contradicción, el criterio a seguir para decidir cuál sobrevive es a través de revisar cuál fue la que recibió mayor cantidad de votos.<sup>83</sup> Finalmente, la Legislatura puede enmendar o rechazar una iniciativa aprobada, siempre que los cambios que se quieran 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 pre-

---

<sup>82</sup> California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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" (Traducción libre del autor: "Artículo 2. Votación, Iniciativa y Referéndum, y Revocación. Sec. 10. (a) Una iniciativa o referéndum aprobados 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").

<sup>83</sup> California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 Referéndum, y Revocación. Sec. 10. (b) Si lo previsto en dos o más medidas aprobadas en la misma elección están en conflicto, aquella que recibió el mayor voto afirmativo deberá prevalecer").

sentarlo para su aprobación por los votantes, a menos que la propia ley permita enmendarlo o rechazarlo sin voto aprobatorio.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov), consultada el 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 Referéndum, y Revocación. Sec. 10... (c) La Legislatura puede enmendar o derogar leyes de referéndum. Puede enmendar o derogar una disposición por otra que será efectiva sólo cuando sea aprobada por los electores, a menos que la disposición estatutaria permita la enmienda o derogación sin su aprobación").

## Los principales problemas de la iniciativa ciudadana en California

*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. Los concentro en cuatro grandes rubros: a) la recolección de firmas para la calificación de una iniciativa ciudadana, b) el dinero en las campañas de promoción, c) la información con que cuenta el votante y d) la participación ciudadana en la votación.

### *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.

Un requisito con que cuentan todas las legislaciones en materia de iniciativa ciudadana en los Estados Unidos es 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: 5% del total de la votación válida para gobernador de la última elección para una iniciativa de ley; u 8% si lo que se quiere es una iniciativa de enmienda constitucional. En el texto original de la reforma política de 1911, se pedía 8% 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.<sup>85</sup> Al día de hoy, los porcentajes llevados a números necesarios para calificar una iniciativa son los siguientes:<sup>86</sup>

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

Si bien los porcentajes no son altos, bajo la perspectiva 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. Aun cuando California se encuentra en el

---

<sup>85</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 89.

<sup>86</sup> *How to qualify an initiative*. Página electrónica de la Secretaría de Estado de California en: [http://www.ss.ca.gov/elections/elections\\_h.htm](http://www.ss.ca.gov/elections/elections_h.htm), consultada el 8 de febrero de 2007.

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 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, menores probabilidades de éxito en la calificación.<sup>87</sup>

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 150 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.<sup>88</sup> California es el segundo estado con el periodo de tiempo más corto para hacer la recolección.<sup>89</sup> Los 150 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 consti-

---

<sup>87</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 88.

<sup>88</sup> *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 12 de enero de 2007. Florida cuatro años; Arizona 20 meses.

<sup>89</sup> *Idem*. El primero es Massachussets con 64 días.

tucionalmente 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. Aquéllos que no puedan cumplir con este requisito, en la forma y tiempo señalados, quedan fuera de la posibilidad de moldear la agenda legislativa del Estado, vía iniciativa ciudadana.<sup>90</sup>

En los primeros años de vida institucional de la iniciativa, la recolección de firmas se hacía con voluntarios.<sup>91</sup> Como se ha reseñado en el punto anterior, en la actualidad no es así. De la última petición de la que se tiene registro que 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.<sup>92</sup> Han pasado dos décadas desde entonces y más de 100 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.<sup>93</sup>

Al día de hoy la mayor cantidad de iniciativas se califica mediante el apoyo de una industria de recolec-

---

<sup>90</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 97.

<sup>91</sup> Cronin, *op. cit.*, p. 62.

<sup>92</sup> Ellis, *op. cit.*, p. 49.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 56.

ción de firmas. A principios de los años 80, surgen las primeras empresas dedicadas a la recolección de firmas para la calificación de iniciativas.<sup>94</sup> 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.<sup>95</sup> 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.<sup>96</sup> 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, haciendo imposible la reunión en el tiempo disponible.<sup>97</sup> Se afirma que normalmente quien falla en la calificación de una iniciativa es que no tuvo el dinero para pagar los suficientes recolectores de firmas.<sup>98</sup>

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

---

<sup>94</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 79.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>96</sup> Ellis, *op. cit.*, p. 57.

<sup>97</sup> *Ibidem*, pp. 50, 58.

<sup>98</sup> Ellis, *op. cit.*, p. 8.

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.<sup>99</sup> Además, abre la puerta para que aquéllos 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.<sup>100</sup>

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.<sup>101</sup> Algunos afirman que es en esta etapa donde se obtienen las mayores ganancias por parte de la industria que existe alrededor de la iniciativa.<sup>102</sup> La recolección de firmas por parte de empresas, debido a su naturaleza comercial, ha sido debatida en los Estados Unidos desde su surgimiento. En California, en 1987, se presentó una iniciativa tendiente a prohibir la comercialización de la reunión de firmas, la cual fue votada negativamente por los electores.<sup>103</sup>

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

---

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 54; Schrag, *op. cit.*, p. 208.

<sup>101</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 82.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>103</sup> Ellis, *op. cit.*, pp. 48-49.

pagados. En el caso *Meyer vs. 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.<sup>104</sup> 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.<sup>105</sup>

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 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 valua-

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 63-64. *Meyer vs. 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 haciendo 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").

<sup>105</sup> Ellis, *op. cit.*, p. 47.

ble 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 vs. Bradbury*. Los peticionarios de la invalidez de la medida argumentaron las mismas razones que en el caso *Meyer vs. 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.<sup>106</sup>

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 vs. 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.<sup>107</sup>

La estrategia para la recolección de firmas comienza con el estudio de la percepción de los temas dentro

---

<sup>106</sup> Andrew Mc Glower, *Paid petitioners after Prete*, Report 2006-1, Los Ángeles, Initiative and Referendum Institute-University of Southern California, 2006, pp. 2-4.

<sup>107</sup> Ellis, *op. cit.*, p. 44.

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.<sup>108</sup> 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.<sup>109</sup> 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 llegó a la Suprema Corte del estado. En 1970, en el caso *Diamond vs. 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.<sup>110</sup> El peticionario, como se ha enunciado, debe conseguir la mayor cantidad de firmas en el menor tiempo posible. Se piensa que sólo la mitad de los que firman una iniciativa finalmente votará a favor de és-

---

<sup>108</sup> Cronin, *op. cit.*, p. 65.

<sup>109</sup> Schrag, *op. cit.*, p. 211.

<sup>110</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 80.

ta.<sup>111</sup> La citada aproximación coincide con otra que dice que solamente la mitad de los que firman tienen alguna idea de lo que están firmando.<sup>112</sup> 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 peticionario.<sup>113</sup>

Al probable adherente, por ley, se le presenta la petición oficial titulada y resumida por el abogado general, misma que debe acompañarse con 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 está firmando.<sup>114</sup> A lo anterior se debe sumar la desidia del propio ciudadano. El ciudadano no está motivado para realizar la firma, sin embargo, lo hace por cualquier razón menos por la única válida: comprender el sentido de la iniciativa y estar de acuerdo con éste. 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 vo-

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>112</sup> Cronin, *op. cit.*, p. 64.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>114</sup> Magleby, *op. cit.*, pp. 83-84.

luntario. 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.<sup>115</sup>

Desde los años 80, 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 800 mil firmas y cerca de 2 millones de dólares en contribuciones para la campaña.<sup>116</sup> Desde entonces son varias las compañías que se dedican a solicitar adhesiones por esta vía.<sup>117</sup> 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 leerla cuidadosamente. Aun así esta forma de 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.

---

<sup>115</sup> Cronin, *op. cit.*, p. 64.

<sup>116</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 85.

<sup>117</sup> Cronin, *op. cit.*, pp. 64-65.

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

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.<sup>118</sup>

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 quién apoya una campaña y de quién 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 quién apoya o quién está dentro de un comité. Aun la parte del electorado más educada en muchas ocasiones desconoce quién apoya una medida. Vaya, incluso funcionarios tan importantes en el procedimiento, como el abogado general, quien recibe la iniciativa por

---

<sup>118</sup> Ellis, *op. cit.*, p. 90; Schrag, *op. cit.*, p. 213.

parte de los peticionarios para ponerle nombre y resumirla, en ocasiones manifiestan que no saben quién se encuentra detrás de una petición en la realidad.<sup>119</sup>

Entre varias de las obligaciones de los comités de apoyo, está 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.<sup>120</sup>

- a. *Proposición 83. Agresores sexualmente depredadores, sexualmente violentos. Iniciativa estatutaria.* Iniciativa de ley que busca aumentar las penalizaciones para los agresores sexuales violentos y habituales y los abusadores de niños, prohibiendo la residencia de exconvictos 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 está 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”,<sup>121</sup> haciendo referen-

---

<sup>119</sup> Cronin, *op. cit.*, p. 80.

<sup>120</sup> 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 28 de enero de 2007.

<sup>121</sup> En el idioma original: *Yes on 83. Campaign for Child Safety. Jessica's Law 2006.*

cia a una niña que fue asesinada violentamente a principios de la reciente década. Haciendo uso de esta lamentable situación, se creó un nombre atractivo para el comité. Los 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, sí a la 83”. No se formó un solo comité en oposición.<sup>122</sup>

- b. *Propuesta 85. Periodo 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. “Sí 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

---

<sup>122</sup> 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.*

la Unión de Libertades Civiles Americanas de California del Norte” y “Ciudadanos por elecciones responsables”.<sup>123</sup>

- 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 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 “Sí a la 87, californianos por energía limpia, una coalición de consumidores, salud pública y organizaciones ambientales, científicos y líderes 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”.<sup>124</sup>

Como se observa en las tres muestras anteriores, los nombres de los comités no dicen absolutamente nada

---

<sup>123</sup> En el idioma original: *Yes on 85 (aka “Life on the Ballot—Parent’s 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.*

<sup>124</sup> 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.*

sobre quiénes apoyan la campaña y los comités. Para enterarse, es necesario adentrarse en la conformación de los grupos. Las páginas de Internet, mediante las cuales 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.<sup>125</sup>

Otros de los que frecuentemente aparecen son artistas o figuras conocidas de los medios masivos de comunicación como analistas o artistas de cine y televisión. También las víctimas de casos especiales, como en el caso de la Ley Jessica, suelen aparecer como adherentes a las campañas.<sup>126</sup> 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

---

<sup>125</sup> Arnold Schwarzenegger y el Partido Republicano.

<sup>126</sup> Página electrónica: Yes on 83 en: <http://www.83yes.com/endorsements/>, consultada el 28 de octubre de 2006. Éste es el caso del señor Mark Lunsford, padre de Jessica, quien apoyaba la famosa Ley Jessica.

nombre de alguna de las grandes corporaciones petroleras que trabajan en el estado, sin embargo su presencia fue dominante en el escenario.<sup>127</sup>

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 30% del total del gas en California, con sede en Bakersfield, 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 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.<sup>128</sup>

Los comités y sus nombres son encubridores y efímeros. Cada nueva elección el ciudadano californiano encontrará nuevos nombres publicitarios que dicen poco de quién apoya realmente la iniciativa y en su lugar son generadores de eslóganes que tienen como propó-

---

<sup>127</sup> Página electrónica: No on 87 en <http://not.rcsinteractive.com/keyfacts/lawenforcement.htm>, consultada el 22 de noviembre de 2006.

<sup>128</sup> *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.

sito 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 a una iniciativa es mediante la consulta de los datos de las aportaciones a los comités.

El financiamiento de la campaña es el otro gran tema de esta etapa. Son varios los autores que mencionan que el gasto excesivo por sí solo no es garantía de éxito. Estudios hechos durante los años 90 y anteriores parecen marcar una tendencia hacia suponer que, en casos en que el dinero es invertido para un voto de rechazo, si se supera lo gastado por la contraparte, la inversión es efectiva, pero en sentido contrario no lo es.<sup>129</sup> La iniciativa tiene la característica de ser más onerosa para el proponente de una iniciativa que para quien se opone. De entrada, quien se opone no tendrá que invertir sino solamente en el caso de que la iniciativa califique. Mientras tanto, el proponente desde la etapa de recolección de firmas hace uso de recursos económicos importantes.<sup>130</sup> En el cuadro 3 se presentan 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.

---

<sup>129</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 203; Cronin, *op. cit.*, p. 113.

<sup>130</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 230.

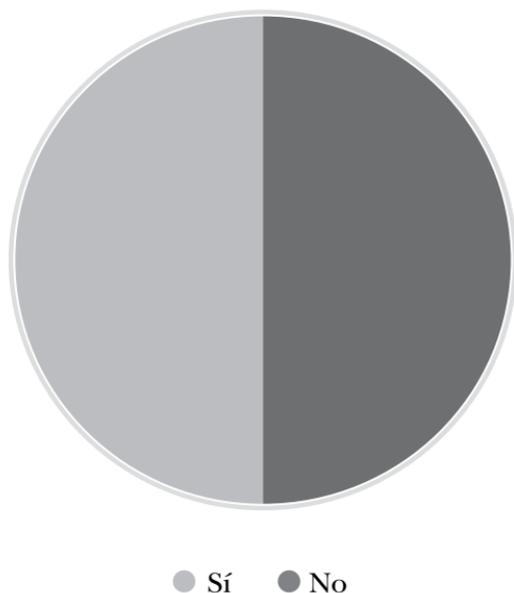
**Cuadro 3. Gastos de campaña y resultados finales,  
2005-2006**

<i>Prop.</i>	<i>Gasto por el sí</i>	<i>Gasto por el no</i>	<i>Votación sí</i>	<i>Votación no</i>	<i>Quién gastó más</i>	<i>Quién ganó</i>
73	3,811,177	7,027,246	47.2	52.8	No	No
74	8,509,000	2,775,255	44.8	55.2	Sí	No
75	10,028,134	47,310,496	47.2	53.5	No	No
76	10,577,145	29,319,060	37.6	62.40	No	No
78	3,354,781	316,512	41.5	58.50	Sí	No
79	7,200,077	3,379,792	39.3	60.70	Sí	No
80	7,076,030	35,208	34.4	65.60	Sí	No
82	2,657,354	9,830,957	37.2	63.8	No	No
83	1,660,652	0	70.5	29.5	Sí	Sí
84	11,388,801	1,117	53.8	46.2	Sí	Sí
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	Sí	No
89	5,884,097	5,494,260	25.7	74.3	Sí	No
90	4,071,889	14,535,903	47.6	52.4	No	No

Fuente: Base de datos, *Campaign finance activity propositions & ballot measures, op. cit.*  
Nota: datos presentados en dólares americanos.

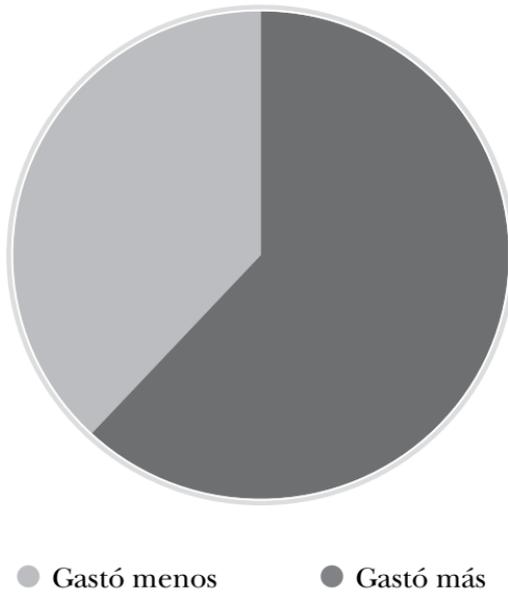
A continuación utilizo una serie de gráficas que sirven para contestar los cuestionamientos en específico, usando los datos contenidos en el cuadro 3.

*Figura 3. ¿Quién gastó más? 2005-2006*



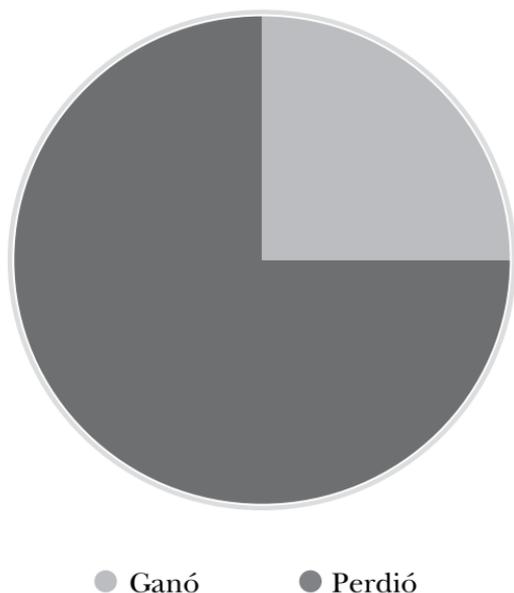
El primer dato que se obtiene del cuadro 3 es la indicación de quién gastó más, si quien apoyó el sí o quien apoyó el no. De los 16 casos disponibles, en ocho ocasiones la campaña por el sí fue más onerosa. En otras ocho, la campaña por el no gastó más (figura 4). Con este dato se demuestra cierto nivel de paridad económica en la acción política alrededor de las iniciativas, entre quien las apoya y quien las rechaza.

*Figura 4. ¿Quién ganó?*



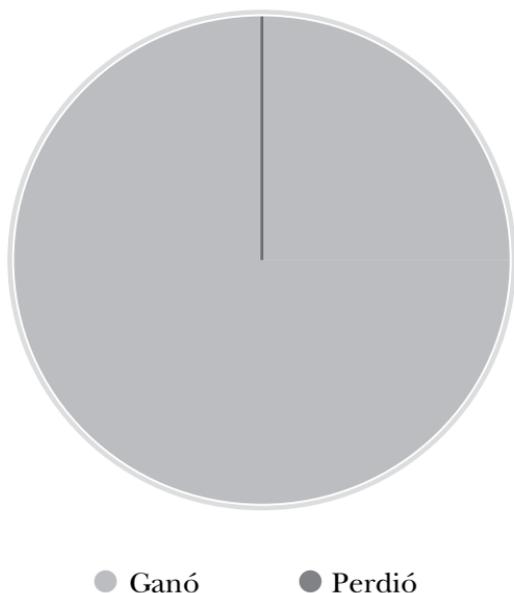
Ahora bien, el siguiente dato que obtenemos del cuadro 3 es saber si quien gastó más ganó en la iniciativa. De nuestra muestra, en 10 de las 16 iniciativas (62.5%) quien invirtió más dinero obtuvo el resultado final. Por el contrario en seis de las 16 iniciativas (37.5%) quien invirtió menos dinero obtuvo 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 5. ¿Quién gasta más en el sí gana?*



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

*Figura 6. ¿Quién gasta más por el no gana?*



La figura 6 muestra otro dato. De las ocho iniciativas que tuvieron un gasto favorable a la negativa, todas triunfaron en la elección (100%). El dato sirve para observar dos cosas: quien gastó más que su contrincante a favor de la negativa en una iniciativa ganó en todas las elecciones y, en la misma relación de causas, aquél que promovió una iniciativa y gastó menos que su contrincante perdió en todas las ocasiones.

Las tendencias que marca el uso del dinero son importantes, no son definitivas. El dinero fue indispensable para ganar una iniciativa, aunque no fue una garantía. La falta de dinero condenó a una iniciativa al fracaso, aun cuando en la negativa no sea un factor in-

dispensable. 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.<sup>131</sup> 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.

### *Calidad en la información que recibe el votante en la elección*

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 ésta 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, quiénes la promueven, el impacto fiscal que tendría la adopción y la ideología implícita. 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.<sup>132</sup>

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, que consiste en un esfuerzo del órgano de administración electoral para mostrar al elector las opciones que están

---

<sup>131</sup> David Magleby, *Direct legislation: Voting on ballot propositions in the United States*, The John Hopkins University Press, 2001.

<sup>132</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 177.

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 para el votante*, se encuentran entre 30 y 60% 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.<sup>133</sup> 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, 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. Una de las actividades que más preocupa a quien 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.<sup>134</sup> El elector de poca cultura pública confía en dispositivos simplificadores de la campaña. Mientras menos fuentes de información al-

---

<sup>133</sup> Cronin, *op. cit.*, pp. 80-82.

<sup>134</sup> Ellis, *op. cit.*, p. 201.

terna tenga, más depende de los medios de comunicación masiva y la inserción de anuncios pagados. Por lo tanto, el acercamiento a este tipo de elector se tiene que hacer mediante el acceso a los medios de comunicación.<sup>135</sup>

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 sólo a aquéllos 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 vs. 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.<sup>136</sup> 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

---

<sup>135</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 156.

<sup>136</sup> Cronin, *op. cit.*, p. 120.

frecuencias de radio, televisión y cable habían aumentado exponencialmente, el argumento de la escasez de señales ya no existía.<sup>137</sup>

Así, el acceso a los medios de comunicación no está garantizado para todos y dado que las cadenas televisivas y radiales con mayor penetración en la audiencia son privadas, el acceso a éstas 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 60 y 80% del dinero de una campaña se gasta en anuncios de televisión.<sup>138</sup> La calidad de la información que recibe el votante en la campaña es deficiente, dado que se usó 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.

### ***La participación ciudadana en la votación***

Las elecciones son una de las actividades clave de la democracia. Con éstas quiere demostrarse la voluntad del soberano. Unas elecciones con alta participación

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, pp. 120-122.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 117.

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, es 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 altos índices de participación se ven acotadas por diversos factores. En este tema hablaré de los que considero más relevantes.

El votante californiano debe registrarse antes de cada elección en la Secretaría de Estado para estar en posibilidad de sufragar. En la elección del 7 de noviembre de 2006, se registraron a la votación 15.8 millones de ciudadanos. El total de ciudadanos elegibles, es decir, aquéllos que cumplen con los requisitos necesarios para su registro, era de 22.65 millones. Esto quiere decir que sólo 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

56.19% de los ciudadanos registrados y apenas 39.29% de los ciudadanos elegibles. Éste es el porcentaje más bajo de electores que ha acudido a una elección de Gobernador en toda la historia del estado, sólo cuatro de cada 10 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 70, 54.2% de los ciudadanos acudió a votar; en los años 80, la cifra fue de 52.6%; en los años 90 la participación fue de 46.8%; en lo que llevamos de la presente década el porcentaje ha bajado hasta 46%. 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 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 intermedias.<sup>139</sup> A su vez, éstas lo son más que las especiales. Si observamos las elecciones 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, en materia específica de la iniciativa, el porcentaje de los que vota es menor.<sup>140</sup> De los ciudadanos que votan el día de la jornada electoral, no todos

---

<sup>139</sup> Cronin, *op. cit.*, p. 66; Magleby, *op. cit.*, p. 106.

<sup>140</sup> Magleby, *op. cit.*, p. 125.

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. Esto habla de que alrededor de 6% de los que votaron en dicha elección no lo hicieron por las iniciativas.

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, por lo menos no todos. Se considera que quienes ejercen el voto en California son aquéllos con buen nivel de estudios y buena posición económica. Quien no cumple con estas características es menos probable que participe.<sup>141</sup> 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 el acceso a la información está más restringido.<sup>142</sup>

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

---

<sup>141</sup> Schrag, *op. cit.*, p. 62.

<sup>142</sup> Cronin, *op. cit.*, p. 67.

de los más pobres en la última elección.<sup>143</sup> 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%, 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 esté más representado en las elecciones que otro.<sup>144</sup>

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 hay entre los partidos políticos, por lo cual es difícil que una iniciativa por sí sola atraiga la atención del elector.<sup>145</sup> Un argumento más refiere a que iniciativas que tienen difusión en medios de comunicación masiva atraen más electores que aquéllas de bajo perfil.<sup>146</sup> En este argumento, cabe nuevamente la idea del costo de información; las iniciativas con mayor perfil pueden acercar información

---

<sup>143</sup> Base de datos: *Historical voter registration and voter participation statistics for statewide general elections 1910 through 2006*. Página electrónica de la Secretaría de Estado de California, en: [http://www.ss.ca.gov/elections/elections\\_vr.htm](http://www.ss.ca.gov/elections/elections_vr.htm), consultada el 10 de enero de 2007.

<sup>144</sup> Magleby, *op. cit.*, pp. 147-148.

<sup>145</sup> Cronin, *op. cit.*, p. 70.

<sup>146</sup> *Ibidem*, pp. 70-73.

a mayor cantidad de electores, lo que facilita su participación en la elección; mientras tanto, aquéllas de perfil bajo se enfrentarán a un electorado un tanto apático por su desconocimiento. El último argumento que se cita es bastante peculiar. Se le denomina *ballot fatigue*. Se refiere al hecho de que es tal la 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 y aun 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 10 que aparecieron en esa elección fueron las únicas triunfadoras de la última elección.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> *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](http://www.ss.ca.gov/elections/sov/2006_general/contents.htm), consultada el 2 de febrero de 2007.

## Conclusiones

*La iniciativa ciudadana* en California, lejos de representar una forma eficaz para eliminar los problemas del sistema representativo en la democracia, comparte muchos y, en algunas ocasiones, los agudiza. Los problemas descritos dan cuenta de ello. El dinero en las campañas, la falta de información adecuada para el votante, la falta de participación de los ciudadanos o la dependencia en la industria de la recolección de firmas para la votación son muestra de la persistencia de los problemas de participación efectiva en la democracia, en este caso la democracia directa. A manera de cierre y con la finalidad de contribuir de mejor forma a la discusión contemporánea sobre la forma de democracia que queremos en México presento estas conclusiones:

- 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 si 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. Ésta es la discusión fundamental para entender la problemática de la iniciativa ciudadana.

- 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 aquéllos 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.
- 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 éstas, 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 apo-

yan iniciativas sin realizar una adhesión responsable, desinteresados por los temas y sin exigir saber sobre las propuestas que firman.

- Los comités y sus nombres son encubridores y efímeros. Cada nueva elección el ciudadano californiano encontrará nuevos nombres publicitarios que dicen poco de quién apoya realmente la iniciativa y en su lugar son generadores de eslóganes que tienen como finalidad 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.
- 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.
- 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, aun 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, quien se opuso le ganó a quien promovió.

- 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 pueden pagar el acceso a éstos. Existe una ventaja competitiva para quienes cuentan con recursos económicos suficientes para pagar el acceso a medios en perjuicio de quien no puede.
- 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 está convencido. Difícilmente se manifiesta por la aprobación de una medida si no la conoce. La baja participación hace suponer que el votante está poco estimulado para ejercer su derecho de sufragio.
- El costo de información en las elecciones de iniciativa es alto. El mayor costo es el tiempo. Quien tiene más tiempo puede informarse del contenido de las iniciativas, en su mayoría de lenguaje técnico y contenido complejo. 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 exige 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 sólo una minoría puede hacer.

- En la etapa de calificación de la iniciativa, en la que se inscribe el derecho de moldear la agenda pública, los grupos económicos fuertes son dominantes debido a su capacidad de organizar y pagar empresas de recolección de firmas. Sólo cuando otros grupos cuentan con una amplia organización a nivel estatal, mediante organizaciones adherentes, es que personas distintas a los grupos sobrerrepresentados pueden incluir temas en la agenda pública.
- Igualmente que en la conclusión anterior, debido al extendido uso del *advertising* como medio para actuar en las campañas de promoción, son aquellos grupos sobrerrepresentados 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. Otros grupos pueden tener participación relevante si están 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.

La iniciativa ciudadana en California no representa una diferencia cualitativa significativa para la democracia en el estado. A pesar de que en la iniciativa ciudadana en California se tiene una diferencia cuantitativa importante con otros procedimientos de toma de decisión pública más cerrados, como el legislativo parlamentario, ya que votan millones de personas frente a los cientos que lo hacen en el Legislativo, el hecho de que el sistema político privilegie el acceso a la política de los grupos sobrerrepresentados, 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 una participación efectiva de la sociedad californiana que pudiera llevar a buen fin el sueño del ciudadano legislador en el vecino estado del norte.

## Fuentes consultadas

### ***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.
- Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Legislativas, 1998.
- Downs, Anthony, *Economic theory of democracy*, New York, Harper and Row, 1957.
- Dryzek, John S., *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*, 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, Óscar E., *La democracia en el siglo XXI. Pasado, presente y futuro de la democracia*, Córdoba, Argentina, Triunfar, 2001.
- Gamboa Montejano, Claudia, "Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX Legislatura, así como derecho comparado y opiniones especializadas", Cámara de Diputados, documento de trabajo, octubre 2006, p. 54.

- Gargarella, Roberto, "Representación plena, deliberación e imparcialidad", en Jon Elster (Comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 323-345.
- Held, David, *Models of democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1987.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, Gernika, 1994.
- Janiskee, Brian P. y Masugi, Ken, *Democracy in California, politics and government in the Golden State*, Oxford, Rowman & Little Field Publishers, 2004.
- Kayden, Xandra (Ed.), *California policy options 1997*, Los Ángeles, The School of Public Policy and Social Research, University of California at Los Ángeles, 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.
- Locke, John (trad. Carlos Mellizo), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- Mc Glower, Andrew, *Paid petitioners after Prete*, Report 2006-1, Los Ángeles, 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, referendum, and the constitution's guarantee clause", *Texas Law Review*, vol. 80, núm. 4, March, 2002.
- Paine, Thomas, *Common sense*, New York, Penguin Books, 2005.
- Prud'homme, Jean François, *Consulta popular y democracia directa*, 2a. ed., México, IJ-UNAM, 2001.
- Rawls, John, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

- Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Rousseau, Juan Jacobo (trad. Raúl Cardiel Reyes), *El contrato social*, 4a. ed., México, UNAM, 1984.
- Saint Dahl, Henry, *Spanish and English legal dictionary*, United States, McGraw-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.

### ***Referencias electrónicas***

- California Constitution en [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov)
- California ballot proposition database* 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](http://www.calinfo.gov)

Elections Code en la página electrónica de legislación del Estado de California: [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov)

Government Code en la página electrónica legislación del Estado de California: [www.leginfo.ca.gov](http://www.leginfo.ca.gov)

*Historical voter registration and voter participation statistics for statewide general elections 1910 through 2006*, página electrónica de la Secretaría de Estado de California, en: [http://www.ss.ca.gov/elections/elections\\_vr.htm](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](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](http://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.iandrinstute.org>

*States with direct (DA) and indirect (IDA) initiative amendments; direct (DS) and indirect (IDS) Initiative Statutes and Popular Referendum (PR)*, Initiative and Referendum Institute at the University of Southern California: [http://www.iandrinstute.org/statewide\\_i&r.htm](http://www.iandrinstute.org/statewide_i&r.htm)

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](http://www.ss.ca.gov)

## Índice

Introducción	5
El estado de California	9
La idea de la iniciativa ciudadana como figura de la democracia directa	11
La adopción de la iniciativa ciudadana en California	17
Breve reseña del uso de la iniciativa ciudadana en California 1914-2006	31
La regulación del procedimiento de la iniciativa ciudadana en California	43
<i><b>Etapa 1. Elaboración de la iniciativa</b></i>	45
<i><b>Etapa 2. Calificación de la propuesta</b></i>	51
<i><b>Etapa 3. Campaña de promoción</b></i>	61
<i><b>Etapa 4. Votación</b></i>	70
<i><b>Etapa 5. Inicio de vigencia</b></i>	72

Los principales problemas de la iniciativa ciudadana en California	75
<i>La recolección de firmas para la calificación     de una iniciativa ciudadana</i>	75
<i>Las campañas de promoción. Los recursos     económicos, la información y los medios     de comunicación masiva</i>	86
<i>Calidad en la información que recibe     el votante en la elección</i>	98
<i>La participación ciudadana en la votación</i>	101
Conclusiones	107
Fuentes consultadas	113



## **CONSEJO GENERAL**

---

M. en D. Jesús Castillo Sandoval

***Consejero Presidente***

Lic. J. Policarpo Montes de Oca Vázquez

Mtro. Arturo Bolio Cerdán

M. en D. Abel Aguilar Sánchez

M. en D. Jesús G. Jardón Nava

D. en A. P. José Martínez Vilchis

Lic. Juan Carlos Villarreal Martínez

***Consejeros Electorales***

Ing. Francisco Javier López Corral

***Secretario Ejecutivo General***

---

### ***Representantes de los partidos políticos***

PAN      Lic. Francisco Gárate Chapa

PRI      Mtro. Carlos Iriarte Mercado

PRD      Lic. Marcos Álvarez Pérez

PT      Lic. Joel Cruz Canseco

PVEM      Lic. Alejandro Agundis Arias

MC      Lic. Evanivaldo Mecalco González

NA      Lic. Benjamín Ramírez Retama





## ***JUNTA GENERAL***

---

M. en D. Jesús Castillo Sandoval

***Consejero Presidente***

Ing. Francisco Javier López Corral

***Secretario Ejecutivo General***

Lic. Jesús George Zamora

***Director de Organización***

Lic. Rafael Plutarco Garduño García

***Director de Capacitación***

Dr. Sergio Anguiano Meléndez

***Director de Partidos Políticos***

Lic. José Mondragón Pedrero

***Director de Administración***

Lic. Humberto Infante Ojeda

***Director del Servicio Electoral Profesional***

Lic. Alma Patricia Sam Carbajal

***Directora Jurídico-Consultiva***

---

Lic. Hernán Mejía López

***Titular del Órgano Técnico de Fiscalización***

Mtro. Ruperto Retana Ramírez

***Contralor General***

Ing. Pablo Carmona Villena

***Jefe de la Unidad de Informática y Estadística***

Dr. Ángel Gustavo López Montiel

***Titular del Centro de Formación y Documentación Electoral***

Mtro. Juan Carlos Muciño González

***Jefe de la Unidad de Comunicación Social***





***Comité Editorial***

---

***Presidente***

Mtro. Jesús Castillo Sandoval

***Integrantes***

Dr. Juan W. Cruz Rivero

Mtra. Adriana M. Favela Herrera

Dr. Edgar Hernández Muñoz

Ing. Francisco Javier López Corral

Dr. Juan Montes de Oca Malvárez

Mtro. Miguel Ángel Sánchez Ramos

***Secretario Técnico***

Dr. Ángel Gustavo López Montiel





***Coordinadores de la edición***

---

Ángel Gustavo López Montiel

***Titular del Centro de Formación y Documentación Electoral***

Ciro García Marín

***Subdirector de Documentación y Promoción Editorial***

---

***Área de Promoción Editorial***

Jorge Armando Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

***Diseño gráfico y editorial***

Ana Llely Reyes Pérez

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

***Editorial***

*reflexiones sobre*  
·DERECHO ELECTORAL·



---

***La iniciativa ciudadana en California: análisis comparado de los problemas de la democracia directa***  
se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2011. En los talleres de

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 2,000 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes ITC New Baskerville, de la familia Baskerville, diseñada por John Baskerville y Bookman Old Style diseñada por Ong Chongwah.

***Publicación de distribución gratuita***

---



