

Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina

García, José Guillermo

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

García, J. G. (2009). Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(205), 77-96. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2009.205.41090>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

*Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina**

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA**



Resumen

La incorporación de la iniciativa legislativa popular, la revocación del mandato y el *referéndum* en las legislaciones municipales de casi todos los países latinoamericanos son muestras de cambios de acceso al sistema que ofrecen nuevas vías para que la ciudadanía pueda manifestar sus demandas y voluntades, recursos políticos inexistentes hasta hace apenas un cuarto de siglo. En este sentido, este trabajo tiene como objetivo analizar el potencial que, como mecanismos institucionales de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales, tienen las figuras de la democracia directa que han sido formalmente establecidas a nivel municipal en Argentina.

Abstract

The incorporation of the popular legislative initiative, the revocatory of the mandate and the *referendum* in municipal legislations of almost all of the Latin American countries are examples of change to access the system that offer new channels for the people to manifest their demands and wills, political resources that were non-existent until only a quarter of century ago. In this sense, this essay has as its objective to analyze the potential that, as institutional mechanisms of citizen participation in the administration of local governments, have the forms of direct democracy that have been formally established at a municipal level in Argentina.

Palabras clave: instituciones de democracia directa, estructura de oportunidad política, descentralización, municipios, participación ciudadana.

* El autor agradece el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) por la concesión del financiamiento que posibilitó el desarrollo de este trabajo en el marco del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.

** Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Paseo de la Dirección núm. 3, Piso Bajo C, 28039, Madrid, España.

Introducción

La reforma política llevada a cabo en América Latina desde hace más de dos décadas, además de haber implicado la restitución del modelo de democracia representativa en ciertos países, ha supuesto también la incorporación de algún mecanismo de democracia directa en por lo menos uno de los niveles políticos territoriales de los Estados latinoamericanos. Este hecho común, el cual abarca tanto a países que tuvieron un pasado autoritario como aquellos que han gozado de tradición electoral, ha sido el resultado de complejos procesos políticos para la institucionalización del conflicto frente a las demandas de mayor participación ciudadana, sin que con ello se altere de forma significativa los elementos sustanciales sobre los cuales se asienta el modelo de democracia representativa vigente en nuestros actuales sistemas políticos.

Como complemento y en combinación con el sistema de elecciones periódicas y de la función de los cuerpos legislativos, las democracias latinoamericanas han introducido, por lo menos en el plano formal, figuras como el *referéndum*, la revocación del mandato y la iniciativa legislativa mecanismos que se supone expresan un ejercicio directo de la democracia ya que eliminan la intermediación entre el ciudadano y el objeto (asunto) o sujeto (gobernante) sobre los cuales aquél tiene, mediante el uso del voto, la potestad soberana de decidir entre aceptar, rechazar o proponer a partir de su propio juicio.

Teniendo en cuenta que las posibilidades reales de la democracia directa está en función de las ventajas que algunos de sus procedimientos pueden ofrecer para mejorar el funcionamiento del sistema representativo en cualquiera de los niveles de gobierno, este trabajo tiene como objetivo central analizar el potencial que, como mecanismos de acceso a la gestión de los gobiernos locales, tienen las instituciones de democracia directa que han sido formalmente establecidas a nivel municipal en Argentina. En este marco, se plantean un par de problemáticas: ¿cuáles de estos mecanismos han sido institucionalizados en los espacios municipales? y

¿permiten sus rasgos institucionales –en cuanto a formas de activación y nivel de ascendencia sobre el ejercicio de gobierno– considerarlos, en términos formales, como instrumentos que pueden contribuir a ampliar la participación ciudadana en la gestión municipal de este país?

Se sostiene como premisa básica que la institucionalización de mecanismos de democracia directa a nivel local es producto de la reforma democrática de finales del siglo XX que implicó, a raíz de los procesos de descentralización político-territorial, el establecimiento formal de mecanismos que pudieran ampliar la participación ciudadana en los gobiernos municipales. No obstante, esta declaración no pretende negar que las posibilidades de reconocimiento social de tales instituciones como canales para la participación estén determinadas por la existencia de ciertos marcos interpretativos culturales que le otorguen ese sentido. Asimismo, la premisa no lleva a desconocer que las perspectivas de activación de dichas instituciones para hacer real su cometido están vinculadas a las estructuras de movilización y a los recursos organizativos con que se cuentan en determinadas coyunturas. En todo caso, de lo que se trata es de delimitar el análisis al marco institucional dejando para una posterior ocasión el estudio de las otras dos cuestiones.

Como un intento por reivindicar el papel que ciertos factores externos de tipo institucional pueden tener a la hora de generar (o no) condiciones favorables a la participación ciudadana, el artículo centra su atención en los mecanismos de democracia directa como canales formales para la expresión y decisión de la gente sobre los asuntos públicos. Paralelo a todas aquellas muestras de participación social que discurren a través de medios no institucionalizados, busca calibrar el valor de otros procedimientos institucionales de participación presentes dentro del sistema político los cuales, formalmente, comparecen como punto de acceso al sistema.

El escrito está estructurado en cuatro grandes apartados, configurando el primero una reflexión en

torno a las crecientes debilidades teóricas que persisten dentro de los estudios del hecho participativo, interpretaciones donde se percibe una desafección por aquellos canales formales de expresión ciudadana así como un desinterés en la atención de variables externas de tipo institucional del sistema político. En el segundo de ellos, se analizan los mecanismos de democracia directa y se definen sus principales tipos y modalidades de funcionamiento con arreglo a una delimitación encuadrada en la noción clásica de esta forma de democracia. El tercer rubro gira en torno a la teoría de las oportunidades políticas en

su dimensión relativa al acceso al poder, elemento permanente y concreto de una estructura de oportunidad, el cual puede servir para dar cuenta de los mecanismos de democracia directa como puntos de acceso a la toma de decisiones. Finalmente, se examinan los tipos de mecanismos que han sido institucionalizados en la legislación municipal argentina en un intento por establecer si los mismos constituyen formalmente puntos de acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas dentro de los gobiernos locales.

Rescatando el valor de la participación institucionalizada

Las posibilidades de participación de la gente en los asuntos públicos se encuentran relacionadas con una serie de factores de tipo político, social y cultural, eso sin olvidar que no pocas veces puede hasta existir un cálculo racional, en términos costo/beneficio, por parte del ciudadano para decidir si embarcarse o no en una acción que supone un esfuerzo individual pero con el que se pretende alcanzar objetivos colectivos. No obstante, estos factores, sobre los cuales han guardado una especial atención estudios ya clásicos de la acción colectiva,¹ son obviados en muchas oportunidades dentro de las entusiastas descripciones que se vienen haciendo a la hora de documentar algunas experiencias de participación social suscitadas en los últimos años en las más variadas latitudes del planeta.²

Conforme aumenta la espontaneidad eruptiva que las movilizaciones de ciertos colectivos sociales dan a la participación social, pareciera haber un mayor descuido en atender las variables clásicas interpretativas de la acción social dentro de los análisis que

se hacen hoy en día sobre el hecho participativo. A partir de esta lectura postmoderna de la acción colectiva, el acto de participación social se ha convertido en un fenómeno a ser analizado en sí mismo generándose con dicha delimitación que se den por descontados muchos de los factores explicativos del por qué la gente participa y, en su lugar, se adopte, como axioma determinista, que la acción precede siempre a la estructura.

Ese furor y encanto suscitado en medios académicos y políticos por el discurso participativo y por la inventiva e innovación política presente en las más sugerentes formas de acción colectiva e ingerencia ciudadana desarrolladas en tiempos recientes, ha puesto muchas veces en un segundo lugar el análisis sobre los aspectos institucionales que dan forma a esas nuevas expresiones de participación. Deviene así una especie de desafección y desinterés por todos aquellos mecanismos participativos que se encuentran institucionalizados como procedimientos formales de intervención de la gente en los asuntos

¹ Vid., Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957; Mancur L. Olson Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971; Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963; Robert D. Putnam et al., *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1993.

² Vid. a manera de ejemplos a Julio Alguacil Gómez (ed.), *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*, Tegui (Lanzarote, Islas Canarias), Fundación César Manrique, 2003 (Colección Ensayo, 2) y a Hilary Wainwright, *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*, Barcelona, Ed. Icaria, 2005.

públicos, dándose a entender que las formas inorgánicas de participación social son las únicas que resultan tener un potencial democratizador.³

No se trata de restar importancia a la participación informal y a sus múltiples manifestaciones, sino de poner el acento en el análisis de ciertas estructuras externas que pueden condicionar la participación y que requieren ser tomadas en cuenta al momento de buscar una explicación sobre qué factores de naturaleza general llevan al ciudadano a movilizarse por fines de carácter público.⁴ Entre estos tipos de estructuras se encuentran los mecanismos de democracia directa tradicionalmente conocidos: el *referéndum*, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria del mandato. En *stricto sensu*, dichas instituciones conforman el universo de procedimientos que suelen ser considerados como de democracia directa, ora porque han sido siempre la expresión clásica de esta forma de democracia, ora por ser la medida para diferenciarlos de otras formas de participación ciudadana (cabildos abiertos, asambleas vecinales o presupuestos participativos) que algunos han considerado llamar también democracia directa.⁵

La amplitud conceptual que ha asumido el término democracia directa, al verse utilizado para designar cualquier forma de participación social, ha llevado, por ende, a que se consideren las más diversas estrategias participativas, algunas de ellas de reciente creación. Conscientes de esta situación, hay quienes se han atrevido a realizar una tipología sobre el conjunto de definiciones en torno a este tipo de democracia afirmando que el mismo admite distintas graduaciones que van desde concepcio-

nes 'minimalistas' (centradas exclusivamente en el *referéndum* como figura unívoca de esta forma de democracia) hasta posiciones 'maximalistas' (que incluyen el presupuesto participativo, la auditoría ciudadana y otros canales de participación social),⁶ pasando por concepciones un poco menos cerradas que abarcan la iniciativa legislativa.

A riesgo de ser considerado minimalista, este acercamiento sobre las instituciones de democracia directa está delimitado exclusivamente a las figuras del *referéndum*, la iniciativa legislativa y la revocación del mandato como canales formales para la participación ciudadana. Si bien es cierto que su potencialidad real estará siempre en la capacidad de la gente de hacerlos suyos como verdaderos mecanismos de expresión y decisión, depende de una condición inicial y necesaria: que dichas figuras se encuentren institucionalizadas dentro del sistema político de una forma tal que permitan su abierta activación desde abajo.

Confirmar o descartar éste y otros de los supuestos en los se basa el presente trabajo, implica adentrarse en un análisis institucional de las figuras de la democracia directa desde una perspectiva teórica estructuralista, la cual permita hacer una lectura de tales mecanismos como recursos externos para la participación que ofrece un determinado sistema político a nivel municipal, en este caso el argentino. Esto no significa desconocer que en la Argentina se hayan ensayado otras formas de participación directa de la ciudadanía,⁷ que algunos, siguiendo la mencionada concepción maximalista, tildan en llamar democracia directa.⁸ Al contrario, de lo que

³ Archon Fung y Eric O. Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2003 (Real Utopias Project, 4).

⁴ Estos condicionantes pueden comparecer dentro del sistema político como estructuras formales que han sido institucionalizadas a raíz de procesos de transformación experimentados por el propio sistema como consecuencia de circunstancias históricas objetivas que concurren en el devenir de una determinada sociedad.

⁵ Vid. Tarso Genro, *Crisis de la democracia: derecho, democracia directa y neoliberalismo en el orden global*, Barcelona, Del Serbal, 2003 (Res Pública, 8) Rafael Rodríguez Prieto, *Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa*, Córdoba, (España), Ed. Almuzara, 2005.

⁶ Alicia Lissidini, "Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades", en A. Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Editorial Prometeo, 2008.

⁷ Vid. al respecto, Daniel Campione y Beatriz Rajland, "Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante. Novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos", en Gerardo Gaetano, (coord.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires CLACSO, 2006, pp. 297-330.

⁸ María Laura Escuder, "Auditoría ciudadana: la participación ciudadana en políticas públicas", en A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto, *op. cit.*

se trata es de sacar a la luz si, frente a los canales no institucionales por los que comúnmente transita hoy en día la participación ciudadana, el sistema político argentino ofrece vías formales y medios

institucionales para la ingerencia de la población en las cuestiones de gobierno a través de la adopción o no de aquellos instrumentos esenciales de la democracia directa.

Mecanismos de democracia directa

Semejante a otros conceptos de la ciencia política, los mecanismos de democracia directa también encierran una gran dificultad para el acuerdo entre los autores que han escrito sobre qué y cuáles son estos mismos,⁹ al punto que la diatriba parece ir más allá de una mera cuestión de semántica alcanzando al propio término democracia directa. En este sentido, algunos autores prefieren reservar el concepto de democracia directa para referirse estrictamente al sistema que se practicaba en la antigua Atenas mediante la asamblea general de ciudadanos y considerar, más bien, las figuras del *referéndum* y la iniciativa popular como instituciones de “democracia semidirecta”.¹⁰ Sin ánimos de entrar en una discusión de este tipo –la cual ha contribuido muy poco a entender la razón de ser de estas instituciones– baste señalar que la intención de los que la conceptualizan bajo esta última denominación, parece responder a una especie de prevención técnica en torno a las limitaciones de poner en práctica la democracia directa en su versión clásica dentro la actual realidad política con el fin de salvaguardar el carácter estrictamente representativo de la democracia contemporánea.¹¹ En rigor, se trata de una simple redefinición que busca con el prefijo *semi* relativizar y establecer una distancia entre lo que era en la antigüedad un ejercicio cara a cara de la política y lo que hoy día tiene posibilidades reales de ser practicado a luz de las instituciones modernas de la democracia.

Por encima de los significados e intencionalidades, un elemento de suma importancia a la hora de caracterizar los mecanismos de democracia directa (MDD) dentro del contexto de la democracia moderna es su insoslayable vinculación con la institución del voto. Independientemente de considerar la democracia directa en la actualidad como asunto de deliberación, mecanismo de rendición de cuentas o potenciación del poder ciudadano, bajo cualquiera de estas opciones los MDD están relacionados con el procedimiento de la elección, lo cual implica que dichos mecanismos se vean sometidos a las mismas dinámicas políticas características de un proceso comicial para la escogencia de representantes.

Otro elemento sobre el cual hay claridad conceptual y que es determinante de la condición complementaria de los MDD dentro de los sistemas representativos, es el uso extraordinario del voto por parte del ciudadano para decidir en torno a materias de interés público así como también para vetar, cuando diera lugar, la actuación de las autoridades en ejercicio. Dicho rasgo, además de guardar una estricta diferenciación con respecto al tradicional sufragio destinado a la selección periódica de personas para los cargos de representación política, ha sido, en cierta medida, uno de los factores explicativos del carácter poco recurrente que generalmente tienen los MDD dentro del juego democrático.

⁹ Vid. al respecto los trabajos recogidos en Massimo Luciani y Mauro Volpi, (eds). *Referéndum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma, Bari, Ed. Laterza, 1992 y los contenidos en la obra colectiva editada por Mario Caciagli y Pier Vincenzo Uleri, *Democrazie e referéndum*, Roma, Bari, Ed. Laterza, 1994.

¹⁰ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel, 1988 (Colección Demos).

¹¹ Weber prefirió hablar de “democracia directa racionalizada” para distinguir, de la democracia ateniense, a los procedimientos de consulta directa dentro de los actuales sistemas representativos que, sin embargo, “fallan desde el punto de vista técnico cuando se trata de asociaciones que exceden una determinada (elástica) cantidad (algunos miles de ciudadanos con plenos derechos)”, Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, (1922), pp. 234 y 703.

Ambos rasgos unívocos de los MDD son reunidos por B. Thibaut en su definición, cuando se refiere a dichos mecanismos como “aquellas formas de participación política que se realizan a través de voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo (congreso o parlamento) o sea el ejecutivo (presidencia)”.¹² Sin embargo, este autor, como era de esperarse, sólo agrupa en su definición los aspectos sobre los que hay acuerdo en la literatura, quedando pendiente asuntos sobre cuáles son esas formas de participación política y para qué son utilizadas (tipos de mecanismos), además de cómo y cuándo se activan las mismas (organización y funcionamiento).

Tipos de mecanismos

Por encima de la diversidad de criterios de clasificación, a opinión de cada autor y de los respectivos tipos de MDD resultantes de ellos, es posible identificar en la literatura sobre democracia directa cierta tendencia a considerar, como sus principales mecanismos, al *referéndum*, a la revocación de mandato y a la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, no sucede lo mismo con la especificidad de estos métodos la cual parece diluirse en el predominio conceptual que, en la mayoría de los análisis, tiene principalmente el *referéndum* por ser el mecanismo básico por excelencia de esta forma de democracia (tanto así que muchas veces termina por arropar a

los demás mecanismos al punto de restarle a cada uno su particularidad intrínseca).¹³ La sobreestimación conceptual que de él se hace reside, entre otras razones, en que ha acuñado una especie de autoridad semántica producto de su valoración en cuanto referente de un histórico tipo de consulta popular¹⁴ (hecho que también ocurre con el término plebiscito)¹⁵ lo cual, al final, de manera errónea, ha terminado por convertirlo en el patrón básico que supuestamente rige cualquier modalidad de ejercicio de democracia directa.

Sin detenernos en esta polémica –la cual consumiría gran parte de este apartado teórico y nos desviaría en cierta medida de los propósitos de este estudio– estamos conscientes de las implicaciones que encierra el considerar al *referéndum* como un metaconcepto, ya que de ello dependería reconocer los otros MDD como procedimientos derivados y circunscritos a él o, por el contrario, otorgarle una naturaleza propia a cada uno de ellos como especies particulares que conforman el universo de los MDD.

Funcionamiento general de los mecanismos

Con base en sus efectos, pero también en su uso y funcionamiento dentro del sistema político, los MDD han sido organizados en varios subtipos sobre los que parece haber mayor acuerdo que en el caso de los tipos generales de mecanismos en sí. Alejados de la diatriba en torno a la multiplicidad conceptual ya conocida, algunos autores se han concentrado

¹² Bershard Thibaut, “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en Dieter Nohlen *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heidelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 65-88. Bajo esa misma visión de complementariedad, se pronunció Bobbio cuando hablaba de democracia directa, definiéndola como “el sistema en el que los ciudadanos tienen el derecho de tomar las decisiones que les atañen y no sólo el de elegir a las personas que decidirán por ellos”, Norberto Bobbio, *El filósofo y la política*, compilación de José Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica 1996, p. 229.

¹³ En un juego que va más allá de la semántica, es muy común encontrar en la literatura sobre el tema que el término *referéndum* revocatorio aparece como sinónimo de revocación del mandato, con lo cual, esta figura es absorbida como una categoría más de los tipos de *referenda*. Esto da cuenta del peso conceptual que tiene el *referéndum* sobre las otras dos figuras.

¹⁴ El origen del término se sitúa en la Edad Media dentro del antiguo derecho helvético en donde los delegados de los cantones tomaban las decisiones *ad referendum*, recurriendo a la población para que fuera ésta quien las ratificara. *Vid.*, Luis Aguiar de Luque, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1977.

¹⁵ Dicha figura se remonta al *plebiscitum* aplicado por el derecho público romano que suponía su utilización por parte de las autoridades para legitimar una decisión ante la asamblea de plebeyos. *Vid.* Jean-François Prud'Homme, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 2001 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 15).

más en la sistematización de los MDD a partir de unos criterios muy concretos,¹⁶ los cuales han dando lugar a cuatro clasificaciones: ámbito de aplicación, naturaleza de la consulta, carácter de los resultados y forma de recurso político.

El criterio *ámbito de aplicación* se refiere a la naturaleza del asunto del cual se puede encargar el mecanismo. En este caso, las cuestiones a tratar por un MDD pueden ser de dos tipos: personales o materiales. Al hablar de cuestiones personales, se está aludiendo al uso de estos mecanismos para consultar la opinión de los electores sobre una determinada autoridad representada en una persona, generalmente con el fin de decidir si les revocado o no de su cargo. En cuanto a los asuntos materiales, se trata de la utilización de los MDD como instrumentos de apelación a la ciudadanía para tratar temas de importancia pública, los cuales no se limitan a lo relativo a leyes.

La *naturaleza de la consulta* da cuenta del perfil funcionamiento que como derecho o deber pueden asumir los MDD. En vista de ello, se clasifican en obligatorios automáticos, obligatorios acotados y facultativos. El procedimiento obligatorio automático responde a disposiciones consagradas en la ley, las cuales implican que ante determinada situación o asunto, como por ejemplo una reforma constitucional, se accione de forma mecánica la consulta ciudadana para cumplir con un requerimiento que ha de estar establecido como deber. El obligatorio acotado, en cambio, es aquel donde, ante delimitadas cuestiones relacionadas con problemas de consenso entre los órganos de representación popular –como puede ser el caso de conflictos ejecutivo-congreso por la aprobación de una ley–, está estipulada la consulta al cuerpo electoral para solucionar los disensos que entre los poderes pudieran surgir. A diferencia de estos dos, el facultativo se sitúa del lado de los derechos que pueden llegar a tener los distintos ac-

tores políticos e institucionales para activar y poner en marcha los MDD. Debido a esto, dicha categoría se subdivide a su vez en dos: facultativo desde arriba y facultativo desde abajo. El primero de estos procedimientos es considerado ‘desde arriba’ dado que por ley corresponde la facultad de activarlos a los órganos representativos del Estado, pudiendo en algunas circunstancias ser un derecho del ejecutivo y en otras del congreso. El segundo, el facultativo ‘desde abajo’, se suscita cuando la ciudadanía tiene consagrado el derecho de activarlos, previo cumplimiento de unos requisitos, generalmente relacionados con la recolección de un número determinado de firmas de las personas inscritas como electores.

En cuanto al *carácter de los resultados*, los MDD exponen la posibilidad de que, sobre determinado asunto, el veredicto popular tenga carácter vinculante o no. En caso de que el resultado implique una decisión en el primer sentido, la misma debe estar sustentada por un determinado *quórum* en relación al conjunto del padrón electoral.

Por *forma de recurso político* se entiende la intencionalidad o efecto que puede llevar explícito un MDD. En este sentido, tenemos que sus efectos pueden ser de distinto tipo: legitimadores, decisorios, bloqueadores, contralores y consultivos. En cuanto al primero, los MDD son establecidos con la finalidad de apelar a la ciudadanía para certificar ciertas medidas que necesitan contar con el respaldo de la mayoría. En torno al segundo, el propósito reside en que el cuerpo electoral sea quien asuma la iniciativa sobre el destino de determinadas cuestiones y dirima en torno a la acción a seguir. El tercero de los tipos tiene que ver con su utilización como recurso para limitar los alcances de alguna política establecida o con miras a ser puesta en práctica. El cuarto asume un carácter de vigilancia e intervención con finalidades de censura sobre el desempeño y las actuaciones de las autoridades electas. El último de ellos, el con-

¹⁶ Vid. al respecto, B. Thibaut, *op. cit.*; J. Mark Payne *et al.*, (eds.) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003; Daniel Zovatto, “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2004”, en Daniel Zovatto *et al.*, *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2004, pp. 11-40; Juan Rial, “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en *Red de Partidos Políticos* (página electrónica), 2000 en <http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>, (Consultado el 2 de febrero de 2006).

sultivo, está orientado por el propósito de acudir a la ciudadanía en busca de conocer su opinión sobre un tema en específico.

Sobre el conjunto de estas taxonomías hay que tener en cuenta que, al momento de caracterizar un MDD, bien sea en el plano formal o real, las categorías de una determinada clasificación no son excluyentes con las pertenecientes a las otras clasificaciones.

Esto quiere decir que en una situación particular, como en el caso del *referéndum*, éste puede tratarse en base al criterio de ámbito de aplicación de un asunto material. En cuanto a la naturaleza de la consulta, podría ser de tipo facultativo, activado desde arriba; de carácter vinculante en lo relativo al tipo de decisión y legitimador en cuanto a la forma que adopta como recurso político.

La estructura de oportunidades políticas: puntos de acceso al poder

Para cierta corriente estructuralista vinculada a la movilización social,¹⁷ las posibilidades de contar con una mayor intervención de la gente en asuntos públicos responden, en alguna medida, a una “estructura de oportunidades políticas” (EOP) la cual se caracteriza, en términos generales, por ofrecer incentivos para que la gente participe en este sentido.¹⁸ Según Sydney Tarrow, una EOP está compuesta por elementos tanto estructurales –la fuerza o la debilidad del Estado, la estructura del sistema de partidos y las formas de represión– como coyunturales –cambios en el acceso al poder, cambios en las alineaciones gubernamentales, disponibilidad de aliados influyentes y división entre las elites. De todos ellos, puntualizamos uno de especial importancia: los cambios en el acceso al poder. Dicha delimitación no pretende restarle peso a las demás dimensiones sino centrar la reflexión en el *referéndum*, la revocación y la iniciativa popular como mecanismos de transformación de la institucionalidad del Estado, mismos que posibilitan la apertura de espacios para una mayor ingerencia ciudadana en la toma de decisiones sobre la cosa pública.

Queda claro que con esta intención sólo se estaría tomando en cuenta un único aspecto del conjunto

de elementos constitutivos de una EOP, lo cual de por sí podría ser considerado un riesgo dado que la propia estructura de oportunidades políticas en su totalidad ha sido cuestionada como insuficiente para el explicar los procesos de movilización colectiva.¹⁹ Sin embargo, es importante reiterar que el fondo del análisis no reside en esta ocasión en describir aquellas experiencias de acciones colectivas con fines referendarios, revocatorios o de iniciativas populares de leyes, sino en describir los mecanismos de democracia directa como elementos sistémicos de una estructura de oportunidad política en parte generada por la reforma democrática que tuvo lugar en Latinoamérica a finales del siglo XX.

En cuanto un elemento sistémico posibilita una oportunidad política, el nivel de acceso al poder se expresa en la estructura formal, legal e institucional de una comunidad y queda encuadrado dentro una determinada realidad política y administrativa, de manera que todo cambio en torno a dicho nivel de acceso pasa siempre por su institucionalización en términos de política. Por otra parte, puede que el cambio sólo se produzca en un ámbito específico de la estructura de poder, haciendo por ello que sea necesario centrar la atención en aquellos aspectos

¹⁷ Vid., Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, Nueva York, McGraw-Hill, 1978; Doug McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago, The University of Chicago Press, 1982; Sidney Tarrow, *Democracy and Disorder: Protests and Politics in Italy: 1965-1975*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

¹⁸ Teniendo como teoría base al paradigma de la acción racional, el enfoque de las oportunidades políticas entiende a las estructuras de contexto presente en un sistema político como factores que incentivan o restringen el comportamiento de los actores, el cual supuestamente está basado en una relación costo-beneficio. Vid. Sidney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994 (Cambridge Studies in Comparative Politics). Versión castellana, *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997. (N.E.)

del esquema institucional que ofrecen una estructura de oportunidad política concreta.

Desde una perspectiva más ontológica, los procesos de cambio en el acceso al poder no significan necesariamente que un sistema político en toda su extensión derive hacia un nivel uniforme de acceso a las decisiones. Como resultado de los cambios, en

cada ámbito de dicho sistema, y especialmente en el marco del Estado, puede darse una configuración institucional que muestre diversos grados de apertura y restricciones tanto en sus distintos niveles de gobierno como en los asuntos de respectiva competencia de éstos.

El acceso al poder como parte de una estructura de oportunidad política concreta

Entre los distintos enfoques surgidos dentro de la teoría de las oportunidades políticas, se encuentra el de "estructura de oportunidad concreta de tipo trans-seccional" que examina el cómo los medios institucional y burocrático canalizan la acción colectiva en torno a ciertos temas.²⁰ Situado dentro de un contexto histórico determinado, este enfoque trata de responder cómo instituciones concretas (sistemas fiscales, políticas de regulación laboral, leyes y normas municipales) dan forma a la acción colectiva e influyen sobre las decisiones de aquellos que organizan la movilización.

Pese a que este enfoque ha sido cuestionado por el propio Tarrow (al tacharlo, por un lado, de estático en el análisis de las relaciones entre cambios políticos y movilización colectiva²¹ y, por otro, de incompatible si se pretenden hacer estudios comparados a nivel internacional sobre las lógicas de creación de oportunidades por parte de los propios movimientos sociales), él mismo reconoce que dicha perspectiva ha contribuido, dentro de Estados Unidos, al estudio de las estructuras de las oportunidades políticas en

contextos infra-nacionales,²² habiendo sido uno de sus principales representantes pionero en el teoría de la EOP.²³ En este sentido, el carácter multidimensional del Estado también ha sido considerado por este autor desde un principio.²⁴ Según él, por mucho que la estructura estatal sea una primera y útil dimensión para predecir dónde encontrarán oportunidades los movimientos para emprender acciones colectivas, su comportamiento diferenciado ante los distintos sectores sociales hace que sea más adecuado especificar los aspectos particulares de la estructura institucional que tienen relación directa con los movimientos, en vez de materializar en el Estado, como un todo, la predicción de la acción colectiva.

Por más que hoy en día el tema de los movimientos sociales se enfoque en sus manifestaciones de expresión transnacional, ello no invalida la importancia de los análisis que se siguen interesando por su estudio desde una realidad particular y concreta. En todo caso, es la complejidad manifiesta del propio objeto de estudio la que ha llevado a la teoría sobre las oportunidades políticas a procesos de especialización de

¹⁹ Vid. como ejemplos los trabajos reunidos en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 (Cambridge Studies in Comparative Politics).

²⁰ Cfr. S. Tarrow, "States and Opportunities: the Political Structuring of Social Movements", en *ibid.*, pp. 41-61.

²¹ *Idem.* Según Tarrow, existen básicamente dos formas de estudiar la relación entre estructuras políticas y acción colectiva: la vía trans-seccional, un análisis estático de las estructuras de oportunidad, y el enfoque dinámico, centrado en las alteraciones de las EOP.

²² Vid. Edwin Amenta e Yvonne Zylan, "It Happened Here: Political Opportunity, New Institutionalism and the Townsend Movement", en *American Sociological Review*, vol. 56, núm. 2, 1991, pp. 250-265; John D. McCarthy, "Constraints and Opportunities in Adopting, Adapting, and Inventing", en D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald, *op. cit.*, pp. 141-151.

²³ P. K. Eisinger, *op. cit.*

²⁴ Cfr. S. Tarrow, *Power in Movement... op. cit.*

²⁵ Cfr. P. K. Eisinger, *op. cit.*

donde ha surgido una fecunda gama de corrientes interpretativas, cada una de ellas con alcances específicos y capacidad explicativa definida.

Las particularidades de ciertos entornos institucionales del Estado son más proclives a favorecer oportunidades para la acción colectiva. En este sentido, Peter Eisenger, analizando la relación entre formas de gobierno locales y frecuencia de protestas en ciudades de los Estados Unidos, encontró, en un grupo significativo de estos gobiernos, que una combinación de aperturas y restricciones en cuanto a la forma y naturaleza del ejecutivo municipal, al método de elección de los concejales y a cambios en los accesos y representación de las minorías, era en cierto modo responsable de las posibilidades de desarrollo de las acciones de protestas.²⁵

También Edwin Amenta e Ivonne Zylan, en un intento por superar las limitaciones del modelo centrado exclusivamente en las oportunidades políticas, apostaron por su complementariedad introduciendo elementos propios del *neoinstitucionalismo* a la hora de estudiar las dimensiones institucionales concretas en distintos estados de Norteamérica.²⁶ En sus resultados –a pesar de haber encontrado la fuerte influencia que rutinas informales, basadas en el clientelismo de los partidos políticos, ejercían sobre la movilización– confirmaron la importancia que la estructura institucional de la política tenía sobre el comportamiento colectivo de aquellos grupos constituidos en diversos estados de la Unión Americana que representaban a un movimiento en favor de las pensiones sociales.

Otros autores, orientados hacia el estudio de las estructuras de movilización de recursos,²⁷ se han interesado por ciertas instituciones que, como factores externos, ejercen una notable influencia en la configuración de los marcos estratégicos para la acción y la adopción o cambios en los recursos organizativos

empleados por los grupos para la movilización.

Esta muestra deliberada de estudios sobre los elementos institucionales de una EOP, refleja el hecho de que el acceso al poder no siempre ha sido la dimensión exclusiva en los análisis sobre movilización. En un examen sobre distintos movimientos sociales de la nueva izquierda en Italia, Donatella Della Porta, además de haber tomado en cuenta la dimensión institucional de la política, incluyó la temática del acceso al poder y la condicionó a la disponibilidad o no de aliados influyentes al momento de analizar las oportunidades específicas tenidas por diversas agrupaciones para desplegar su acción.²⁸

A diferencia de Tarrow –quien, en su estudio sobre los movimientos de protesta en Italia, aprovechó como base empírica la realidad histórica y política de ese país para verificar su ya mencionado modelo teórico de EOP–²⁹ Della Porta exploró el papel jugado por los sistemas de alianza y de conflicto en el comportamiento de la familia de movimientos sociales considerados en su análisis. El planteamiento central de su trabajo está en la doble lógica de funcionamiento de estos sistemas, la cual consiste en que “mientras el sistema de alianza provee recursos y crea oportunidades políticas para los movimientos colectivos, el sistema de conflicto tiende a reducir aquellos recursos”.³⁰

Algo característico en los análisis de esta autora es su recurrente mención a los mecanismos de democracia directa como parte de la dimensión institucional de la EOP.³¹ En cuanto al acceso al sistema político se refiere, mecanismos como el *referéndum* y la iniciativa popular de leyes se constituyen en nuevos lugares de debate y de decisión sirviendo “de canales complementarios respecto a aquellas aperturas de la democracia representativa”.³²

²⁶ Cfr. E. Amenta e Y. Zylan, *op. cit.*

²⁷ Vid. Elisabeth Clemens, “Organizational Form as Frame: Collective Identity and Political Strategy in the American Labor Movement, 1880-1920” (pp. 205-226); John D. McCarthy, “Constraints and Opportunities in Adopting, Adapting, and Inventing” (pp. 141-151) y Kim Voss, “The Collapse of a Social Movement: The Interplay of Mobilizing Structures, Framing, and Political Opportunities in the Knights of Labor” (pp. 227-260), todos ellos en D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald, *op. cit.*

²⁸ Donatella della Porta, *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia 1960-1995*, Roma, Ed. Laterza, 1996 (Libri del tempo Laterza, 254).

²⁹ Cfr. S. Tarrow, *Democracy and Disorder. op. cit.*

³⁰ Cfr. D. della Porta, *op. cit.*, p. 13.

³¹ Donatella della Porta y Mario Diani, *I movimenti sociali*, Roma, Ed. La Nuova Italia Scientifica, 1997.

³² *Ibid.*, p. 275.

Mecanismos de democracia directa (MDD) como puntos de acceso al sistema

Con base en la teoría de las oportunidades políticas abordada anteriormente, reconocer los MDD como puntos de acceso al sistema implica considerar diversas variables. La primera de ellas se refiere a las formas institucionales de activación de estos mecanismos y el nivel de ascendencia de los mismos sobre el ejercicio de gobierno, ya que la modalidad de funcionamiento de los MDD que se institucionaliza formalmente es un factor importante a la hora de poder establecer las posibilidades reales de que alguno de estos mecanismos formen parte de una estructura de oportunidad concreta. Estas formas institucionales de activación pueden ser definidas como el procedimiento estipulado que rige a un MDD en lo referente a la potestad de su puesta en marcha. Si la facultad es desde abajo y la ejecución de los mecanismos no está sujeta a la intermediación de los poderes del Estado, estas formas serán determinantes para tener mayor acceso al sistema. Por el contrario, cuando las formas de activación que se privilegian en las leyes son desde arriba y, además, el desarrollo del mecanismo se encuentra condicionado por los poderes del Estado, el acceso al sistema por parte de la ciudadanía a través de los MDD se convierte en ficción.

La segunda de las variables es el nivel de ascendencia sobre el ejercicio de gobierno. Esta esfera se refiere al efecto que, como recurso político, puede tener el uso ciudadano de un determinado MDD. Si el efecto que persigue el mecanismo es vinculante y se inclina más hacia un papel decisorio y contralor en los asuntos en que se aplica, será entonces favorable a un mayor acceso al sistema. Todo lo contrario sucede cuando predominan formas institucionales que favorecen un papel legitimador de los MDD en combinación con efectos vinculantes, donde no sólo el acceso de los ciudadanos a las decisiones políticas comparece como ilusorio, sino que permite el desarrollo de expresiones cesaristas y plebiscitarias.

A partir de los posibles atributos que pueden adoptar los MDD en un determinado marco legal, podemos establecer tres tipos generales de puntos

de acceso al sistema político con opción a ser institucionalizados formalmente. El primero de ellos es el punto blanco u óptimo, que prescribe un acceso genuino a la toma de decisiones de los ciudadanos en vista a la posibilidad de realizar procesos decisorios directos. El segundo, el punto gris o módico, expone un carácter opaco y escueto de la ingerencia ciudadana en el ejercicio de gobierno debido a que se estipula la intromisión de algún poder estatal para el desarrollo de los MDD. El punto negro, a su vez, les quita a los ciudadanos casi toda posibilidad de tener acceso a las decisiones a través de los MDD ya que los mismos se consagran como instrumentos con fines consultivos y con efectos no vinculantes o donde las potestades de su uso con otros propósitos están reservadas exclusivamente al Estado.

Son múltiples las combinaciones de las variables que pueden conllevar a tipificar a determinado marco legal como promotor de un punto gris de acceso al sistema. Sin embargo, en los casos del punto blanco y del negro, los indicadores que dan cuenta de los mismos son más unívocos debido a las grandes diferencias que, respectivamente, tiene un MDD facultado desde abajo con propósitos decisorios en contraposición con otro facultado desde arriba con fines legitimadores. En cierta medida, es una cuestión de grados generada entre estos dos extremos, lo que nos permite apreciar que algunos marcos institucionales comporten, en comparación con otros, una mayor oportunidad política para la participación de los ciudadanos a través de los MDD.

En otras palabras, en términos operativos, se crea una condición inmejorable para acceder a la toma de decisiones mediante los MDD cuando en las leyes que los contemplan se reúnen las siguientes condiciones: una activación desde abajo, una decisión vinculante bajo consulta obligatoria y que el asunto no esté sujeto a la disposición de los cuerpos deliberativos. Por el contrario, cuando las leyes favorecen procedimientos facultativos desde arriba con propósitos legitimadores o consultivos sobre asuntos presentados por alguno de los poderes del Estado, se suscitan

las peores condiciones para que la ciudadanía pueda acceder al sistema político.

Ahora bien, cuando una ley o conjunto de ellas establece condiciones favorables de acceso real al sistema mediante el uso de los MDD, constituyen entonces la dimensión institucional de una estructura de oportunidad concreta. Esto supone que la legislación privilegie, por un lado, los procedimientos

encaminados a dotar de mayores facultades a los ciudadanos y desestime, por el otro, los que susciten menores niveles de intervención y condicionamiento de los poderes públicos. Para lograr consolidar la dimensión institucional, es necesario, además, que se consagren y garanticen modalidades de funcionamiento en los instrumentos y mecanismos de democracia directa.

Mecanismos de democracia directa en la legislación municipal argentina

En el caso de Argentina, la realidad muestra un desarrollo desigual en cuanto a la institucionalización de este tipo de mecanismos debido probablemente a las condiciones históricas, políticas y culturales de cada localidad en donde está claro que ha sido el Estado el que se ha encargado de formalizar algunos canales de participación popular para delimitar el acceso de los ciudadanos a la gestión de los gobiernos locales.

Si bien en este país la propia Constitución Nacional hace referencia tácita a los mecanismos democracia directa³³, no especifica sin embargo ni la organización ni el funcionamiento de estos mismos; no obstante, esta ausencia se ve subsanada en las respectivas leyes orgánicas municipales (LOM). Efectivamente, a diferencia de la escasa producción legislativa que sobre estas figuras existe a nivel nacional,³⁴ ha sido en el ámbito municipal donde el desarrollo de toda una legislación local ha institucionalizado formalmente los MDD con arreglo a los principios básicos que sobre esta materia se encuentran establecidos constitucionalmente.

Pese a estos procesos de institucionalización a nivel local, la literatura reciente sigue concentrada en el análisis de los MDD a escala nacional³⁵ deteniéndose muy poco en el estudio del fenómeno dentro del ámbito municipal. Hasta ahora, el poco interés en enfocar el tema desde lo local ha limitado tener una visión más completa sobre el avance que,

por lo menos en el plano formal, han tenido estos mecanismos como procedimientos institucionales para la participación ciudadana y cuya adopción en los marcos legales municipales siguió a las reformas constitucionales que tuvieron lugar durante la tercera ola de la democracia. Como consecuencia ellas, fueron consagradas durante las dos últimas décadas del siglo XX las figuras del *referéndum*, la revocación de mandato y la iniciativa legislativa popular dentro de la legislación municipal argentina. En la mayoría de los casos, su estipulación viene dada por la LOM que rige para los respectivos municipios de una provincia en específico, mientras que en otros, estos mecanismos han sido definidos más ampliamente por algunas de las propias municipalidades en sus respectivas Cartas Orgánicas Municipales (COM), como sucede en las provincias de Chubut, Chaco y Córdoba.

El caso de Buenos Aires

En la Provincia de Buenos Aires es paradójico encontrar que su LOM no hace referencia por ninguna parte a los mecanismos de democracia directa,³⁶ pese a las innumerables reformas que ha sufrido esta ley desde su creación en 1958 (siendo la más reciente la de 2004). No obstante, la Constitución de 1994 de la Provincia (art. 67), así como la de 1996 de la Ciudad

³³ Pese a haber pasado la Constitución Nacional por siete reformas desde 1853, viene a ser en la última de 1994 donde se establecen el derecho a la iniciativa popular legislativa y el *referéndum* en sus artículos 39 y 40, respectivamente.

³⁴ Cfr. J. Rial, *op. cit.*; D. Zovatto, *op. cit.*

³⁵ Yanina Welp, "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 31, mayo de 2008, pp. 117-130.

de Buenos Aires (arts. 64-67, 85 y 98), sí consagran en sus respectivos textos estos instrumentos de expresión directa de la ciudadanía; aún más, se explicitan en ellas algunos de los procedimientos generales a seguir para su puesta en práctica, además de señalar la necesidad de formular una ley que determine las condiciones específicas de su funcionamiento.

En ambas cartas citadas, están previstas tanto la revocación de las autoridades locales como la iniciativa legislativa popular como procedimientos facultativos desde abajo,³⁷ mientras que la figura de *referéndum* asume principalmente un carácter obligatorio acotado y vinculante. En el caso de otras consultas facultativas con ámbito de aplicación material hay un claro predominio del Poder Legislativo en cuanto a la activación del *referéndum*, teniendo estipulado, cuando se trate de este poder de Estado, un carácter vinculante y legitimador en cuanto recurso político. Caso contrario sucede con el Poder Ejecutivo que podrá hacer uso de su facultad sólo para la activación de *referenda* no vinculantes con fines consultivos sobre materias de su competencia, no siendo obligatoria en estas cuestiones la asistencia a las urnas por parte de electores.

En relación a los procedimientos facultativos desde abajo, si bien las leyes contemplan para el caso de la iniciativa legislativa popular su activación por la ciudadanía mediante la presentación de un proyecto del ley ante el Parlamento, dicho trámite no surte efecto decisorio directo en torno a la iniciativa, ya que corresponde al órgano legislativo decidir sobre el destino del recurso presentado.³⁸ Cosa distinta se registra en el caso de la revocación de mandato que

sí ha sido establecida como un recurso con un efecto decisorio y contralor, dado que su activación depende de la recolección de firmas de la propia ciudadanía y la consulta; además de tener carácter obligatorio, tiene también un efecto vinculante cuando el resultado favorable a la remoción supera el cincuenta por ciento del padrón electoral.

El caso de las provincias y sus municipios capitales

Si se toman en cuenta sólo las constituciones y las leyes orgánicas municipales de las otras veintidós provincias que conforman la República Argentina,³⁹ encontramos cierta disparidad en cuanto al desarrollo legislativo de los MDD.⁴⁰ En el caso específico de las LOM de las provincias de Catamarca, Entre Ríos, La Pampa y Santiago del Estero, es escasa la mención que se hace de estos mecanismos; la situación se agrava en cuanto a las LOM de Santa Cruz, San Luis, Salta y Tierra del Fuego donde no hay siquiera alusión alguna ni al *referéndum* ni a la revocación de mandato ni a la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, sí cabría acotar que un significativo número de sus municipalidades han establecido, a nivel de sus COM, algunos instrumentos de apelación directa a la ciudadanía, registrándose en la generalidad de los casos, los tres MDD considerados en este trabajo.⁴¹

Un caso aparte constituye Mendoza y Santa Fe, donde ni sus constituciones ni sus LOM hacen alusión a algún MDD; es también característico en estas provincias que los municipios capitales no hayan desarrollado todavía sus COM, pudiendo haber introducido

³⁶ Este es el caso también de las Leyes Orgánicas Municipales de otras principales provincias del país como Mendoza y Santa Fe. Sus respectivas constituciones tampoco estipulan los mecanismos de democracia directa; sin embargo, algunos de sus municipios sí lo hacen en sus respectivas Cartas Orgánicas Municipales.

³⁷ Cuando se hace referencia en este apartado a las autoridades locales, se están considerando únicamente a aquellos funcionarios electos con ejercicio de poder ejecutivo a nivel municipal, llámense estos alcaldes, intendentes, jefes de gobierno de la ciudad o prefectos.

³⁸ Sólo en la situación de que hayan transcurridos doce meses y que la propuesta de ley presentada por la ciudadanía no haya sido tratada por el Legislativo, el Ejecutivo deberá someter a *referéndum* vinculante y de voto obligatorio dicho proyecto de ley (art. 65 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires).

³⁹ La República Argentina está dividida en veinticuatro jurisdicciones territoriales: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como capital federal de la nación. Las provincias son: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

⁴⁰ *Vid.* cuadro 1 al final del artículo.

⁴¹ *Vid.* cuadro 2 al final del artículo.

dichos mecanismos para su aplicación dentro de sus límites territoriales y en asuntos de su competencia (de acuerdo al principio de autonomía municipal que consagra la Constitución Nacional de 1994).

Al otro extremo, encontramos casos como Catamarca, Córdoba, Chubut, Chaco y Río Negro donde es evidente un mayor desarrollo de los MDD en su legislación municipal, al punto que el municipio capital de la segunda de estas provincias tiene también dentro de su marco jurídico una ordenanza, desde 1996, que reglamenta todo lo referente a los procedimientos de los MDD consagrados ya en su COM de 1987. En cuanto al resto de estas provincias y a sus municipios capitales, el amplio tratamiento dado a los MDD en sus respectivas constituciones, LOM y COM hacen que sea innecesario, o en última instancia un requisito formal, legislar sobre la reglamentación de estos mecanismos en una ordenanza específica debido a que estas leyes ya estipulan de forma detallada todos los aspectos relacionados a las facultades de los sujetos, requisitos, tiempos, asuntos y situaciones en las cuales se pueden hacer uso de los MDD.⁴²

Dentro de este desigual desarrollo legislativo de los MDD entre los municipios de una provincia y otra, es posible registrar algunos elementos comunes en cuanto al perfil que ostentan estos mecanismos. En la mayoría de los casos, la legislación muestra un claro predominio del *referéndum*, cuyo carácter vinculante, o no, así como la obligatoriedad, o no, de asistir a las urnas es decidida por la Cámara Municipal.⁴³

Con base en nuestro modelo de puntos de acceso al sistema, los rasgos institucionales para la activación de este mecanismo dan cuenta de la presencia de puntos negros, los cuales imposibilitan el acceso directo de los ciudadanos al sistema de poder debido a la enorme discrecionalidad que el marco legal otorga a las autoridades municipales para someter, o no, a consulta asuntos que la ciudadanía podría considerar

de importancia capital y que requerirían de la opinión y aprobación de los propios afectados.

Como excepciones de esta constante, se encuentran las LOM de Corrientes (1993), Córdoba (1999) y Formosa (1997), donde es posible identificar ciertos puntos óptimos y facilidad de acceso a la toma de decisiones, pues en estas provincias sí se le da espacio al *referéndum* facultativo desde abajo con carácter vinculante y como recurso político legitimador o bloqueador de las decisiones tomadas por el gobierno municipal. En los casos de Corrientes y Formosa, el *referéndum* es facultativo para el cuerpo electoral en los mismos asuntos que lo son para las autoridades del municipio, mientras que en el caso de Córdoba, el mecanismo presenta fines bloqueadores ante ciertas materias controvertidas como podrían ser el destino de bienes de dominio público, la construcción de obras, la afectación de tributos sobre empréstitos y las deudas municipales.

En cuanto a las consultas obligatorias automáticas, continúan reservadas exclusivamente para aquellos escenarios de reforma de la propia ley y para cuestiones concernientes al territorio del municipio; no obstante, en algunas LOM, han sido incorporados asuntos como la protección al medio ambiente. Cabe destacar, por otra parte, los casos de consulta obligatoria acotada que se registran en las LOM de Córdoba (1999) y Corrientes (1993), donde se observa la existencia de un punto gris de acceso al sistema, debido a que está estipulado que las iniciativas populares no tratadas por el Consejo Municipal al cabo de un año pasarán a ser sometidas a *referéndum*, lo que da cuenta también de una visión muy limitada del instrumento porque su activación sería un último recurso para decidir sobre una iniciativa presentada por la propia ciudadana.

Sobre el mecanismo de iniciativa legislativa popular, hay una marcada tendencia en la mayoría de las LOM hacia la estipulación de este MDD bajo el

⁴² También está el caso de la Provincia de Salta, la cual posee una ley por la que se rige la práctica y funcionamiento de los mecanismos de *referéndum* e iniciativa legislativa popular tanto a nivel estatal como municipal.

⁴³ Como es regla universal en cualquier legislación de los MDD a nivel mundial, quedan libres de cualquier proceso referendario, las materias económicas, principalmente las referidas a presupuesto y tributación. Esta acostumbrada excepción responde principalmente a razones técnicas en cuanto a lo sensible que es para la estabilidad del gobierno la gestión de los asuntos económicos, los cuales deben quedar reservados a las esferas políticas y tecno-burocráticas del Estado.

procedimiento de presentación de proyectos ante el cuerpo legislativo de la municipalidad, siendo por ende la decisión de la iniciativa *ad parlamentum*. No obstante, con la adopción de este proceso, se les resta ascendencia a los ciudadanos sobre la gestión de los poderes públicos municipales porque sería uno de estos poderes el encargado de emitir un juicio sobre el proyecto presentado, aspecto por el cual podría ser muy bien considerado el recurso de iniciativa como un punto módico y gris de acceso a la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, donde, si bien su rasgo institucional de activación responde a una facultad desde abajo, la misma encuentra restricciones en cuanto al ejercicio de soberanía del pueblo para decir sobre la propuesta.

Muestran una notable diferencia con respecto a ello, los casos de Neuquén (1999), La Rioja (2000), Río Negro (1989) y Tucumán (1995) donde sus respectivas LOM establecen que, de resultar negativo el pronunciamiento del consejo municipal frente al proyecto presentado por la ciudadanía, la iniciativa será sometida a *referéndum* dentro de los plazos previstos en dicha ley, otorgándole en este caso a dicho instrumento de consulta un papel legitimador amén de un carácter decisorio como recurso político. Con ello, queda abierta la posibilidad de que un punto de acceso con claro predominio módico y gris pase a convertirse en punto óptimo y blanco de acceso al sistema.

En relación a la revocación del mandato, las distintas constituciones provinciales y LOM correspondientes son tácitas cuando definen su uso, requisitos y procedimientos. En este sentido, es el MDD con menor ambigüedad (en cuanto a su ámbito de aplicación y criterios de operación se refiere) dentro del marco jurídico municipal argentino; no queda duda alguna de que se trata de un instrumento formalmente establecido para el control ciudadano sobre las autoridades. No obstante, este instrumento, a diferencia de los otros dos MDD, es también la figura con menor presencia dentro de la legislación local argentina. De las veinticuatro jurisdicciones provinciales consideradas, contando Buenos Aires como capital federal,

nueve de ellas no incluyen en sus principales leyes a este mecanismo para la remoción de las autoridades electas.⁴⁴

Esta ausencia, sin embargo, no ha impedido la formalización de los MDD en el ámbito estrictamente municipal ya que algunos municipios, haciendo uso de la autonomía política y administrativa contemplada en las constituciones nacional y provincial así como en la LOM de la provincia a la que pertenecen, han consagrado en sus COM aquellos MDD que no se encuentran especificados en dichos textos constitucionales y leyes marco. Un caso típico en este sentido, lo constituye el municipio de San Fernando de Catamarca el cual tiene establecido a nivel de COM (1993) la institución de la revocación de mandato pese a que ni la Constitución ni la LOM de la provincia de Catamarca la estipulan dentro de sus respectivos textos de 1988 y 1991.

En tanto proceso facultativo desde abajo, la revocación se registra como el principal punto de acceso óptimo y blanco de la ciudadanía a través de los MDD en la legislación argentina ya que la misma aparece estipulada, en la mayoría de las LOM que lo contemplan, como un mecanismo que puede ser activado transcurrido un año de mandato y no menos de nueve para su culminación, siendo necesario para su trámite que sea suscrito por las firmas de un rango de electores que oscila entre el diez y el veinticinco por ciento de los inscritos. Además de estos umbrales, en la generalidad de los casos, el efecto vinculante de la consulta está determinado por un *quórum* a favor de la revocación de más del cincuenta por ciento del padrón electoral, quedando el funcionario removido inhabilitado para optar a cargos electivos durante un período no inferior a cuatro años.

De hacerse efectiva alguna revocación, no todas las LOM ni en todos los casos establecen un nuevo llamado a elecciones para suplir la plaza vacante tras la salida de la autoridad vetada. Guardando precaución para que la revocación no suponga un rotundo quiebre de la actividad gubernativa, las LOM de Córdoba (1999), Chaco (1995) y Entre Ríos (1934) contemplan mecanismos automáticos de sustitución

⁴⁴ Vid. cuadro 1 al final del artículo.

para aquellos cargos ejecutivos donde el funcionario ha sido removido por decisión popular, así como también de recomposición de los cuerpos deliberantes, en el caso de que se trate de concejales, valiéndose para ello del personal suplente que generalmente caracteriza estos puestos legislativos.

Quizás algunos costos latentes sobre el sistema político asociados a este proceso de consulta (ingobernabilidad, oportunismo), sean los responsables de que miembros constituyentes y legisladores, a la hora de redactar estas leyes, hayan sugerido cautela

en cuanto a los límites de aplicación de la revocación del mandato. En este sentido, encontramos en algunas LOM, como la de Chaco (1995), San Juan (1992) y Río Negro (1989), que el empleo de dicho mecanismo está restringido a una sola utilización contra el mismo funcionario dentro del período de gobierno, mientras que otras, como la LOM de Córdoba (1999), abre la posibilidad de ser usado segunda vez contra un mismo funcionario que haya sido objeto de un anterior proceso fallido.

Conclusiones

Mucho antes de que se consolidara la democracia representativa como modelo universalista dentro de la sociedad moderna, ya algunos pensadores clásicos habían abogado por la democracia directa como alternativa frente a formas de gobierno absolutistas y aristocráticas (Rousseau) y de democracia burguesa (Marx). No obstante, hoy en día, y pese a los severos cuestionamientos sobre los mecanismos de intermediación y representación política, es evidente que la polémica entre democracia representativa y democracia directa no está situada en el plano de la sustitución del primer modelo por el segundo, sino más bien entre posiciones sustantivas y procedimentales que parten de mejorar el funcionamiento del sistema representativo mediante el rescate y readecuación de ciertos elementos de la democracia directa, si el propósito es alcanzar mayores y mejores estadios de calidad.

La renovada apelación a ciertos mecanismos de democracia directa dentro del sistema representativo, ha tenido que ver con la acuciante importancia obtenida por el expediente de la participación ciudadana como respuesta frente a los problemas de legitimidad en el ejercicio del gobierno democrático, basado exclusivamente en el principio de representación política. En medio de este interés por el recurso de la participación, diversas perspectivas modernas sobre la democracia han actualizado en cierta forma algunos principios básicos de la democracia directa

a partir del rescate de ciertos elementos propios del modelo antiguo, permitiendo su reinterpretación a través de ideas y conceptos como la deliberación, la autonomía del sujeto y la rendición de cuentas.

La democracia directa, como una forma de participación ciudadana y de movilización colectiva, no debe quedar limitada al plano de las ideas ya que con los procesos de reforma política de la llamada tercera ola democrática muchos textos constitucionales de una gran cantidad de países, principalmente de América Latina, incorporaron ciertos MDD como parte del conjunto de procedimientos de participación política y ciudadana del nuevo Estado democrático, siendo la descentralización política, en este contexto, un fenómeno que contribuyó a que muchos de estos mecanismos también se institucionalizaran con ingente capilaridad a lo más profundo de la legislación municipal de algunos de estos países.

En tanto que componentes de ese nuevo diseño institucional democrático, los MDD se han convertido en muchos lugares en puntos de acceso al sistema político por parte de la ciudadanía, tanto a nivel nacional como local. La llegada de estos instrumentos a los ámbitos municipales de la mano de la descentralización –mediante la creación de todo un nuevo marco jurídico donde se reconocen un cúmulo de derechos inéditos para los ciudadanos– ha abierto espacios de oportunidad política para la participación de la gente en asuntos públicos, los cuales desde siempre

estuvieron reservados a la gestión exclusiva de las autoridades.

En el caso propiamente de Argentina, la legislación municipal que se desarrolló en el marco de dicha reforma democrática incorporó, además de otros mecanismos de participación social –como las asambleas ciudadanas, los presupuestos participativos y las tribunas populares– las figuras del *referéndum*, la iniciativa legislativa popular y la revocación del mandato. De todos estos instrumentos, los tres últimos se caracterizan por poseer un tratamiento legal muy desigual en lo referente a la estipulación de sus usos y procedimientos dentro de las distintas leyes y cartas orgánicas municipales analizadas, hallándose como elemento distintivo que, en muchas ellas, se le da un peso mayor a uno solo de estos mecanismos en comparación con los dos otros.

Lejos de considerar cuál ha sido su aplicación en la realidad, los rasgos institucionales que muestran estos mecanismos dentro de la legislación municipal argentina dan cuenta de procedimientos de democracia directa muy restrictivos, ya que en muchos casos se comprometen los elementos básicos que identifican a dichos instrumentos como canales directos para la expresión de la voluntad ciudadana. El hecho de que estos mecanismos se hayan concebido dentro del funcionamiento del sistema representativo, no invalida la posibilidad de que los mismos tengan un carácter más decisorio por parte de la ciudadanía ni obliga a que sus procedimientos se encuentren mediados por los propios poderes del Estado,⁴⁵ mismos que acaparan, en la mayoría de los casos, las

facultades de activación de las instituciones siendo la única excepción la revocación del mandato estipulada como un proceso facultativo desde abajo y con un efecto vinculante.

Si se consideran a los MDD como puntos de acceso al sistema político, encontramos que estos mismos registran evidentes limitaciones para promover la participación y la ingerencia ciudadana en los asuntos públicos. El predominio en la mayoría de las leyes de procedimientos facultativos desde arriba, así como la perenne disposición a que las decisiones sobre las iniciativas facultadas desde abajo estén determinadas por el Poder Legislativo, da muestra de una estructura jurídica que sólo ofrece a través de los MDD unos canales muy restringidos de acceso a las decisiones por parte de la ciudadanía.

Estas limitaciones no implican, sin embargo, dejar de reconocer que el desarrollo de todas estas leyes evidencia la existencia de cambios de acceso al sistema, donde la incorporación de figuras como la iniciativa legislativa popular, la revocación del mandato y el *referéndum*, con todas y sus restricciones, se presentan como vías institucionales de participación ciudadana que, hasta hace apenas tres décadas atrás, no figuraban como parte de los derechos de los que podía hacer uso la sociedad dada la férrea presencia de gobiernos dictatoriales, los cuales habían hecho de la violación a los derechos y libertades más básicos norma de vida y pauta política.

Recibido el 6 de junio del 2008
Aceptado el 10 de diciembre del 2008

Cuadro 1
MDD en las Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales de las provincias argentinas

<i>Provincia</i>	<i>Referéndum</i>	<i>Iniciativa legislativa</i>	<i>Revocación de mandato</i>	<i>Leyes</i>
Buenos Aires	SI	SI	SI	CP, 1994; Art. 67 / C. de la Ciudad, 1996; Art. 64-67, 85 y 98
Catamarca	SI	SI	NO	CP, 1988; Art. 129, 233, 247 / LOM, 1991; Art. 8
Chaco	SI	SI	SI	CP, 1994; Art. 204 / LOM, 1995; Art. 87-101
Chubut	SI	SI	SI	CP, 1994; Art. 232 / LOM, 1994; Art. 134-149
Córdoba	SI	SI	SI	CP, 1987; Art. 183 / LOM, 1999; Art. 145-174
Corrientes	SI	SI	SI	CP, 1993; Art. 170 / LOM, 1994; Art. 105-115
Entre Ríos	SI	SI	SI	CP, 2008; Art. 238 / LOM, 1934 Art. 145-148
Formosa	SI	SI	NO	CP, 1957; Art. 183 / LOM, 1997; Art. 193-200
Jujuy	SI	SI	NO	CP, 1986; Art. 118, 123, 137 / LOM, 1989; Art. 36-46
La Pampa	SI	NO	NO	CP, 1994 [1960]; Art. 50 / LOM, 1994; Art. 138
La Rioja	SI	SI	SI	CP, 1998 [1986]; Art. 157 / LOM, 2000; Art. 4, 145-150
Mendoza	NO	NO	NO	CP, 1997 [1916] / LOM, 1934
Misiones	SI	SI	SI	CP, 1988 [1958]; Art. 165 / LOM, 1964; Art. 153 y 154
Neuquén	SI	SI	SI	CP, 2006; Art. 309-312 / LOM, 1999 [1958]; Art. 8-10
Río Negro	SI	SI	SI	CP, 1988; Art. 228 y 229 / LOM, 1989; Art. 15, 47-51, 88-98
Salta	SI	SI	NO	CP, 1998 [1986]; Art. 178
San Juan	SI	SI	SI	CP, 1986; Art. 235-237 / LOM, 1992; Art. 105-115, 117-122
San Luis	SI	SI	SI	CP, 1987; Art. 97-100, 269
Santa Cruz	SI	SI	NO	CP, 1998; Art. 145 y 150
Santa Fe	NO	NO	NO	CP, 1962 / LOM, 1985
Santiago del Estero	SI	SI	SI	CP, 2002; Art. 212 / LOM, 1987; Art. 150
Tierra del Fuego	SI	SI	SI	CP, 1991; Art. 207-209
Tucumán	SI	SI	NO	CP, 1990 / LOM, 1995 [1983]; Art. 30-35

Fuente: Elaboración propia en base a información del marco legal provincial y municipal argentino obtenida del Portal Infoleg ®. www.infoleg.gov.ar

Cuadro 2
MDD en las Cartas Orgánicas Municipales de los municipios capitales de Argentina

<i>Provincia</i>	<i>Municipio Capital</i>	<i>Referéndum</i>	<i>Iniciativa legislativa</i>	<i>Revocación de mandato</i>	<i>Año de la COM</i>
Buenos Aires	La Plata	No posee COM			
Catamarca	San Fernando	Art. 176, 180-184, 200	Art. 57, 176, 176-179	Art. 185, 186	1993
Chaco	Resistencia	Art. 236	Art. 148, 233-235	Art. 237-240	2000
Chubut	Rawson	Art. 185, 186, 189	Art. 187	Art. 188	2005
Córdoba	Córdoba	Art. 142, 144, 145	Art. 143	Art. 146	1995
Corrientes	Corrientes	Art. 135-139	Art. 133, 134, 137	Art. 140-143	1994
Entre Ríos	Paraná	—	—	Art. 144-148	1999 [1934]
Formosa	Formosa	No posee COM			
Jujuy	San Salvador	Art. 86-89	Art. 81, 82	—	1988
La Pampa	Santa Rosa	No posee COM			
La Rioja	La Rioja	No posee COM			
Mendoza	Mendoza	No posee COM			
Misiones	Posadas	Art. 34, 35	Art. 32, 33	Art. 36-40	1988
Neuquén	Neuquén	Art. 155, 156	Art. 152	Art. 153, 154	1995
Río Negro	Viedma	Art. 101, 102	Art. 98-100	Art. 103-107	1990
Salta	Salta	Art. 113, 114	Art. 36, 111, 112	—	1988
San Juan	San Juan	Sin Inform.	—		
San Luis	San Luis	Art. 136, 137	Art. 133-135	Ó	1990
Santa Cruz	Río Gallegos	No posee COM			
Santa Fe	Santa Fe	No posee COM			
Santiago del Estero	Santiago	Art. 2, 48-J-1, 4, 5	Art. 2, 48-J-2, 5	Art. 2, 48-J-3	2005
Tierra del Fuego	Ushuaia	Art. 233-238	Art. 246, 247	Art. -239-245	2002
Tucumán	San Miguel	No posee COM			

Fuente: Elaboración propia en base a información del marco legal municipal argentino obtenida del Portal electrónico Infoleg ®. www.infoleg.gov.ar

Bibliografía

- Aguiar de Luque Luis, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1977.
- Alguacil Gómez, Julio, (ed.), *Ciudadanía, ciudadanos y democracia participativa*, Teguiise (Lanzarote, Islas Canarias), Fundación César Manrique, 2003 (Colección Ensayo, 2).
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba, *The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- Amenta, Edwin e Yvonne Zylan, "It Happened Here: Political Opportunity, New Institutionalism and the Townsend Movement", en *American Sociological Review*, vol. 56, núm. 2, 1991, pp. 250-265.
- Bobbio, Norberto, *El filósofo y la política*, compilación de José Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica 1996.
- Caciagli, Mario y Pier Vincenzo Uleri, *Democrazie e referéndum*, Roma, Bari, Ed. Laterza, 1994.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Della Porta, Donatella, *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia 1960-1995*, Roma, Ed. Laterza, 1996 (Libri del tempo Laterza, 254).
- y Mario Diani, *I movimenti sociali*, Roma, Ed. La Nuova Italia Scientifica, 1997.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel, 1988 (Colección Demos).
- Fung, Archon y Eric O. Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2003 (Real Utopias Project, 4).
- Gaetano, Gerardo, (coord.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2006.
- Genro, Tarso, *Crisis de la democracia: derecho, democracia directa y neoliberalismo en el orden global*, Barcelona, Del Serbal, 2003 (Res Pública, 8)
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Editorial Prometeo, 2008.
- Luciani, Massimo y Mauro Volpi, (eds). *Referéndum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma, Bari, Ed. Laterza, 1992
- McAdam, Doug, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago, The University of Chicago Press, 1982.

- , John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structure, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 (Cambridge Studies in Comparative Politics).
- Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heildelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
- Olson Jr., Mancur L., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz, (eds.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003.
- Prud'Homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 2001 (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 15).
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton Univ. Press, 1993.
- Rial, Juan, "Instituciones de democracia directa en América Latina", en *Red de Partidos Políticos* (página electrónica), 2000 en <http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>
- Rodríguez Prieto, Rafael, *Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa*, Córdoba, (España), Ed. Almuzara, 2005.
- Tarrow, Sidney, *Democracy and Disorder: Protests and Politics in Italy: 1965-1975*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- , *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994 (Cambridge Studies in Comparative Politics).
- Tilly, Charles, *From Mobilization to Revolution*, Nueva York, McGraw-Hill, 1978.
- Wainwright, Hilary, *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*, Barcelona, Ed. Icaria, 2005.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (1922).
- Welp, Yanina, "La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina", en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 31, mayo de 2008, pp. 117-130.
- Zovatto, Daniel, Iván Marulanda, Antonio Lizarazo y Rodolfo González, *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2004.