

► A conceptual approach to direct democracy mechanisms

UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE LOS MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA¹

Por:  María Carolina Restrepo Gómez
· Carlos Ricardo Aguilar Astorga

¹ Este artículo fue realizado gracias al financiamiento del proyecto cátedras EDOMEX de COME-CyT en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.



RESUMEN

El siguiente artículo tiene como objetivo compartir las reflexiones acerca de la definición conceptual de los mecanismos de la democracia directa, así como también realiza una serie de aproximaciones historiográficas y teóricas sobre la evolución de las múltiples formas de la democracia directa en el mundo occidental. Se realiza una discusión desde Rousseau y Montesquieu, hasta algunos fenómenos políticos latinoamericanos contemporáneos. En este sentido, el presente artículo busca analizar y rescatar el valor integral de los mecanismos de democracia directa como forma de progreso cívico en el ámbito político y social, a través de un acercamiento a sus múltiples manifestaciones políticas y a las nuevas interacciones que plantea con las dinámicas políticas y las configuraciones institucionales.

PALABRAS CLAVE:

Iniciativas · Participación ciudadana · Consulta popular · Democracia



EL PRESENTE ARTÍCULO BUSCA ANALIZAR Y RESCATAR EL VALOR INTEGRAL DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA COMO FORMA DE PROGRESO CÍVICO EN EL ÁMBITO POLÍTICO Y SOCIAL, A TRAVÉS DE UN ACERCAMIENTO A SUS MÚLTIPLES MANIFESTACIONES POLÍTICAS Y A LAS NUEVAS INTERACCIONES QUE PLANTEA CON LAS DINÁMICAS POLÍTICAS Y LAS CONFIGURACIONES INSTITUCIONALES.



ROUSSEAU IDENTIFICABA UNA CONTRADICCIÓN IRRECONCILIABLE ENTRE LA SOBERANÍA POPULAR Y LA REPRESENTACIÓN.

◆◆ ABSTRACT

The following article aims to share the reflections on the conceptual definition of the Mechanisms of Direct Democracy, as well as a series of historiographical and theoretical approaches on the evolution of the multiple forms of direct democracy in the Western world. A discussion is made from Rousseau and Montesquieu to some contemporary Latin American political phenomena. In this sense, this article seeks to analyze and rescue the integral value of the mechanisms of direct democracy as a form of civic progress in the political and social sphere, through an approach to its multiple political manifestations and the new interactions it poses with the political dynamics and institutional configurations.

◆◆ KEYWORDS:

Initiatives · Citizen participation · Democracy and popular query

◆◆ INTRODUCCIÓN

El término democracia tiene como significado «poder del pueblo» y es entendida como una forma de organización en la que la titularidad del poder recae en el ciudadano. En esta forma de organización las decisiones colectivas son adoptadas a través de mecanismos de participación que pueden ser de tipo directos o indirectos, llevados a cabo de manera ordinaria o como ejercicios de elección extraordinaria.

Los cambios que han experimentado las sociedades han dado lugar a diversas formas de concebir la participación de la ciudadanía y el ejercicio de la soberanía popular. Por un lado, los partidarios de una democracia que implica

una relación directa entre mandantes y mandatarios y, por otro, los que se inclinan por defender una democracia basada en estructuras de representación.

Desde la ciencia política, esto ha representado un debate encabezado por la democracia directa frente a la democracia representativa. Por un lado, Jean-Jacques Rousseau planteaba que las relaciones entre gobernante y gobernados estaban mediadas por un contrato social. Para este autor, el pueblo era concebido como una entidad colectiva donde sus integrantes adquirirían una conciencia común de las necesidades que debían de ser atendidas. Rousseau partía de la idea que «la voluntad general es siempre recta y tiende siempre a la utilidad pública» (Rousseau 1762, p. 26). A partir de esta visión, el autor definió al referéndum como la manifestación fehaciente de la voluntad general y concibió al pueblo como el único facultado para decidir sobre las leyes que rigen su vida política. Según Amezcua (2001) para Rousseau el concepto de referéndum se relacionaba con el concepto de democracia pura, ya que «los legisladores no tendrían derecho exclusivo de revisión de las leyes, sino sería una facultad de la población entera» (Amezcua, 2001, p. 98).

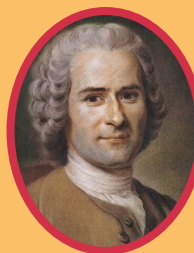
Rousseau era crítico de la lógica representativa, ya que consideraba que, en este tipo de democracia, la voluntad de los representantes es la que terminaba imponiéndose y no la del pueblo en el que recae la soberanía, el autor sostenía que:

La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es

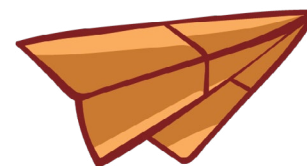
DEMOCRACIA

Tiene como significado «poder del pueblo» y es entendida como una forma de organización en la que la titularidad del poder recae en el ciudadano.

JEAN-JACQUES ROUSSEAU



Planteaba que las relaciones entre **gobernante y gobernados** estaban mediadas por un contrato social.



otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento, tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada (Rousseau, 1762, p. 52).

En este sentido, Rousseau identificaba una contradicción irreconciliable entre la soberanía popular y la representación. Si bien las contribuciones teóricas sobre la democracia directa fundamentada en la soberanía del pueblo fueron premisas claves para dimensionar la participación popular, sus supuestos están estrechamente ligados a su contexto. El autor tenía en mente para su entramado teórico a la Ginebra del siglo XVIII, con aproximadamente 25,000 personas, situación que sus críticos identificaban como una limitación para hacer sus supuestos extensivos a sociedades mucho más heterogéneas.

En contraste, Emmanuel-Joseph Sieyès, un autor clásico de la democracia representativa, distinguía tres tipos de voluntad: la voluntad individual, la voluntad común y la voluntad representativa. Aquí Sieyès planteaba a la representatividad como un medio para la creación de consensos entre personas que conforman un territorio amplio y numeroso (Luna, 2013). Es en este sentido, para Sieyès la lógica representativa era la evolución del Estado moderno, atribuyéndole especial importancia a la libertad en la propiedad y el comercio como pilares fundamentales del gobierno representativo. Este au-

tor planteaba la igualdad de los ciudadanos a través de la ley, como mecanismo para romper con la exclusión, problema de sociedades anteriores como la griega (Flores, 2013).

En esta misma corriente y en el mismo periodo histórico, Montesquieu señalaba que:

De un gran vicio adolece la mayor parte de las Repúblicas antiguas: el pueblo tenía derecho a tomar resoluciones activas que exigen alguna ejecución, de las que es enteramente incapaz. El pueblo no debe tomar parte en la gobernación de otra manera que eligiendo sus representantes, cosa que está a su alcance y puede hacer muy bien. Porque, sin ser muchos los que conocen el grado de capacidad de los hombres, todos saben si el que eligen es más ilustrado que la generalidad (Montesquieu, 1748, p. 23).

Este defensor de la representación argumentaba que la soberanía pública debía de estar distribuida entre distintos órganos del Estado, vinculada a la separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y a la división de poderes en órganos nacionales y estatales (Schwartz, 2005). Para Montesquieu las decisiones no debían ser tomadas por uno solo, sino a través de los distintos poderes lo que permitía un mayor control.

Por su parte, James Madison señalaba la dificultad de armonizar intereses en una sintonía común, sostenía que la democracia defendida por Rousseau «no tiene remedio para los males de la facción disgregadora: su único y triste remedio contra la disolución del lazo social era la opresión de unos grupos por otros» (Schwartz, 2005, p. 604).



EMMANUEL-JOSEPH SIEYÉS, UN AUTOR CLÁSICO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, DISTINGUÍA TRES TIPOS DE VOLUNTAD: LA VOLUNTAD INDIVIDUAL, LA VOLUNTAD COMÚN Y LA VOLUNTAD REPRESENTATIVA.



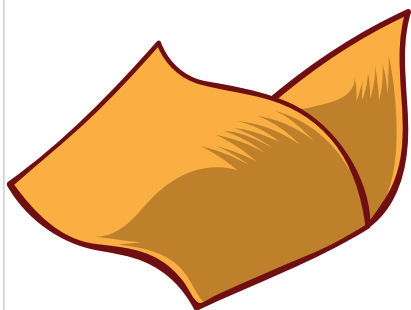
ROUSSEAU

partía de la idea que «la voluntad general es siempre recta y tiende siempre a la utilidad pública» (Rousseau 1762, p. 26).



SEGÚN AMEZCUA (2001)

para Rousseau el concepto de referéndum se relacionaba con el concepto de democracia pura, ya que, «los legisladores no tendrían derecho exclusivo de revisión de las leyes, si no sería una facultad de la población entera» (Amezcuca, 2001, p. 98).



Los autores antes fueron referentes importantes de la oposición de ideas que dieron forma a la dicotomía entre la democracia directa y la democracia representativa. Esta última fue la más ocupada en la mayoría de las naciones, encabezada por Francia e Inglaterra, mientras que el modelo de democracia directa fue implementado en Suiza y a nivel subnacional en Estados Unidos.

● Tensiones teóricas sobre la democracia y la representatividad

La democracia representativa durante un tiempo considerable, y con un contexto de amplia identificación partidaria, con «una representación basada en una poderosa y estable relación de confianza entre votantes y partidos políticos» (Manin, 1995, p. 131), se vislumbró como una vía para la inclusión de los actores. Pero a partir de lo que denominó Manin (1998) «Metamorfosis del gobierno representativo», con mayor volatilidad del voto y los resultados en las encuestas de opinión pública acerca de una menor identificación partidaria (Manin, 1995), el debate acerca de la democracia directa y la representativa sufrió una reconfiguración en términos de relación y de conceptualización.

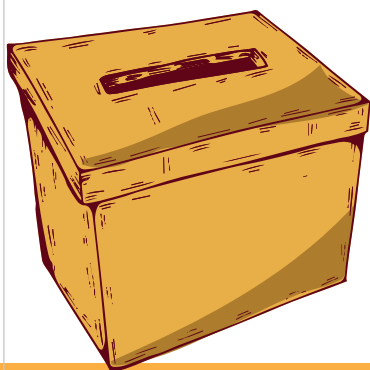
Sobre la democracia contemporánea Norberto Bobbio sostiene que «el desarrollo de la democracia desde comienzos del siglo pasado coincide con la extensión progresiva de los derechos políticos, es decir, del derecho de participar, aunque sea por medio de la elección de representantes en la formación de la voluntad colectiva» (Bobbio, 1999, p. 203). Esta visión se ha visto ampliada en términos cualitativos por

la inclusión de premisas de la democracia directa que reconfiguran la interacción de los ciudadanos con las decisiones políticas. Esto hace que los ciudadanos pasen de tener una elección periódica de representantes, con una marcada participación de actores como los partidos políticos a participar también de manera extraordinaria en consultas directas activadas desde la ciudadanía o los órganos gubernamentales donde expresan su opinión en términos dicotómicos sobre asuntos de tipo político.

La democracia directa actualmente es entendida como «un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas o a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades» (Altman, 2010, p. 3).

La democracia directa, aunque continúa teniendo su base teórica y empírica en la idea de comunidad que, en el sentido ideal, se apoya en procesos deliberativos para la creación de consensos sobre lo público, entiende la complejidad de actores de las sociedades contemporáneas y se reinventa al ocupar espacios novedosos. En algunos casos ha representado una vía para gestionar problemáticas sociales recientes y con el apoyo de la tecnología intenta afrontar una de sus carencias históricas, que ha sido la complejidad territorial entre los ciudadanos para asistir de manera frecuente a las urnas.

La democracia directa en la coyuntura actual, se basa específicamente en la toma de decisiones con el propósito de la demo-



DEMOCRACIA DIRECTA

Es entendida como «un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas o a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades» (Altman, 2010, p. 3).

cratización de los actores que conforman la sociedad, promoviendo la inclusión de los afectados por las decisiones. Esto según Ulloa (2002), responde al momento de las sociedades contemporáneas donde se da el paso de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad.

A partir de la idea más contemporánea de los mecanismos de democracia directa, también se da un debate más actual sobre el uso de la democracia directa a través de mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria de mandato.

Este debate se ha condensado en dos amplias tensiones: por un lado, los autores que conciben a las consultas populares como impulsos genuinos de la ciudadanía y, por otro, los que argumentan que estos mecanismos son actos meramente legitimadores.

Bajo estas posiciones polares, los autores que se insertan en la primera corriente, sostienen que las decisiones tomadas a través de mecanismos de consulta directa cuentan con mayor legitimidad que otras decisiones, ya que tienen el apoyo de la mayoría, lo que genera una inclusión de los ciudadanos. Esta perspectiva está fincada en la idea que los mecanismos de democracia directa ofrecen «mayores oportunidades para la participación, vuelve a los ciudadanos más virtuosos y cívicamente despiertos y, en cierto sentido, más libres» (Qvortrup, 1999, p. 32). En contraste, la corriente más crítica argumenta que la democracia directa funge como un «juego peligroso, particularmente cuando las otras piezas clave del andamiaje institucional no gozan de buena

salud (parlamento, partidos políticos, justicia, etc.)» (Altman, 2010, p. 16), también se afirma que estos mecanismos son excluyentes, ya que generalmente las preguntas son cerradas y no concesionan puntos intermedios, sino que es una mayoría quien gana todo y una minoría la que pierde, con el riesgo de caer en la tiranía de las mayorías. Por otra parte, se arguye que grupos minoritarios de interés con los recursos suficientes pueden activar estos mecanismos para maximizar sus beneficios.

Sin duda, los resultados empíricos de las consultas directas han contribuido a las dos visiones. Por un lado, los casos de las consultas en los cantones suizos han formado parte de la evidencia empírica de la visión más receptiva de los instrumentos de democracia directa, donde se han evidenciado transformaciones importantes en administración pública con la participación de la ciudadanía; y por otra parte, los teóricos más críticos han forjado sus hipótesis a partir de las consultas realizadas en las distintas dictaduras y sistemas totalitarios de la historia (Hitler 1934, Franco 1966, Pinochet 1978) y la manipulación de la legislación que los ordena en otros tantos contextos. Lo que plantea que la adhesión a un paradigma o a otro depende del contexto y las relaciones que se tejen en los institucional y en las dinámicas políticas.

● **Discusión sobre los mecanismos de democracia directa en las democracias contemporáneas**

En términos generales la mayoría de las constituciones políticas contemplan, por lo me-



CONTIENE:

- 1 BASE TEÓRICA
- 2 BASE EMPÍRICA

Se apoya en procesos deliberativos para la creación de consensos sobre lo público, entiende la complejidad de actores de las sociedades contemporáneas y se reinventa al ocupar espacios novedosos.

LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA COYUNTURA ACTUAL, se basa específicamente en la toma de decisiones con el propósito de la democratización de los actores que conforman la sociedad, promoviendo la inclusión de los afectados por las decisiones.



nos, tres mecanismos clásicos: el plebiscito, el referéndum y la consulta popular. En algunas democracias se han incluido mecanismos relativamente novedosos como la revocatoria de mandato y los presupuestos participativos.

Existe variedad en cuanto a los términos utilizados para nombrar cada mecanismo de la democracia directa, incluso como menciona Rial (2000) existe un uso indistinto en cada país que genera cierta confusión. En algunos casos, el término utilizado suele ser dependiente de la legislación nacional y en otros responde a aspectos coyunturales de la consulta popular.

Desde la literatura especializada, se establecen descripciones y clasificaciones que buscan clarificar el uso de cada uno de los términos. En este sentido, Zovatto (2008) clasifica los mecanismos de democracia directa desde el ámbito de aplicación en dos tipos: los personales y los sustantivos. Los mecanismos personales tienen como finalidad someter a revocación o ratificación un cargo de elección popular, este mecanismo es activado generalmente por la ciudadanía y el instrumento típico es la revocatoria de mandato. Por su parte, los mecanismos sustantivos están relacionados con la consulta de temas de carácter público, pueden ser activados desde la ciudadanía, por el poder ejecutivo o por el legislativo y pueden adquirir la forma de iniciativa legislativa, iniciativa popular o consulta popular, siendo esta última el mecanismo más frecuente en América Latina.

En cuanto al origen de la activación, los mecanismos de democracia directa se clasifican en dos grupos: «desde arriba» y «desde


abajo». Las primeras, son impulsadas desde la ciudadanía, usualmente a través de la recolección de firmas de un porcentaje determinado del padrón electoral y las consultas «desde arriba» son impulsadas por algún órgano de poder (ejecutivo, legislativo o por los dos de manera coordinada).

En Europa la mayoría de las consultas adquieren el nombre de referéndum, pero en América Latina, las consultas pueden tomar nombres variados, siendo cuatro las figuras frecuentes: 1) consulta popular; 2) plebiscito; 3) referéndum, y 4) revocatoria de mandato. A continuación, se describen cada una de ellas.

● Consulta popular

Es entendida como el «procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa a una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados» (Álvarez-Montalván, 2013, p. 81). Esta categoría está vinculada a la idea de iniciativa ciudadana, donde los ciudadanos proponen proyectos que buscan modificar la legislación a través de firmas y con la finalidad de poner en la agenda pública temas de la agenda ciudadana.

Según Zovatto (2008) la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. La obligatoria se divide en obligatoria automática, dispuesta por las constituciones políticas y en obligatoria acotada a procedimientos determinados como cuando existe un conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo. Por su parte, las consultas facultativas hacen referencia a los derechos que tienen los distintos actores para activar las consultas.


**EN CUANTO AL
 ORIGEN DE LA
 ACTIVACIÓN, LOS
 MECANISMOS
 DE DEMOCRACIA
 DIRECTA SE
 CLASIFICAN EN DOS
 GRUPOS: «DESDE
 ARRIBA» Y
 «DESDE ABAJO».**

LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS

contemplan, por lo menos, tres mecanismos clásicos:

- ▶ EL PLEBISCITO
- ▶ EL REFERÉNDUM
- ▶ LA CONSULTA POPULAR

El término utilizado suele ser dependiente de la legislación nacional y en otros responde a aspectos coyunturales de la consulta popular.

LAS CONSULTAS POPULARES SON UNO DE LOS MECANISMOS MÁS FRECUENTES EN AMÉRICA LATINA Y EL MECANISMO QUE MAYOR INVOLUCRAMIENTO REQUIERE DEL CIUDADANO PARA SER ACTIVADO. WELP (2017) DISTINGUE SEIS ASPECTOS PRINCIPALES PARA LA ACTIVACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES:

a) El control de constitucionalidad: hace referencia a la descripción de los activadores, los temas excluidos de consultas, cuáles pueden ser declarados inconstitucionales y los órganos competentes para dirimir controversias sobre los mecanismos.

b) La definición de la pregunta: el actor encargado de redactar la pregunta, la multiplicidad de temas en una consulta y los posibles sesgos y dilemas que plantean el cuestionamiento.

c) La validación de firmas: cuando las consultas son activadas por los ciudadanos deben ser validadas a través de mecanismos de control a cargo de un órgano electoral. Welp (2017) sostiene que no hay profesionalización para este procedimiento y que hay divergencias en la forma de validar las firmas, en algunos países cotejan la firma con la credencial, otros hacen uso de grafólogos y en otros se va directamente a las consultas y se controla a través del umbral de vinculación.

d) La fecha en la que se produce una consulta: existen variaciones en las legislaciones sobre la concurrencia de las elecciones periódicas con las consultas directas. En algunos países son concurrentes con las elecciones para incentivar la participación y en otros se evita este evento para que los asuntos consultados no sean asociados con campañas de partidos políticos o candidatos.

e) La campaña: son los aspectos referentes al financiamiento de cada una de las campañas de los dilemas, la regulación de los actores y los umbrales de vinculación.

f) La implementación de las decisiones tomadas: este aspecto se refiere a la forma en que los resultados de las consultas se transforman en decisiones políticas. «Aquí es relevante que la pregunta pueda dar lugar a una política o reforma clara y que la misma se haga efectiva» (Welp, 2017, p. 270).



EN LAS CONSULTAS POPULARES ACTIVADAS «DESDE ABAJO» ES DONDE SE PUEDE VER CONDENSADA EN MAYOR MEDIDA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA, YA QUE LAS INICIATIVAS PERTENECEN A NECESIDADES PLANTEADAS DESDE LA CIUDADANÍA O POR LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA.

En las consultas populares activadas «desde abajo» es donde se puede ver condensada en mayor medida la participación ciudadana a través de los mecanismos de democracia directa, ya que las iniciativas pertenecen a necesidades planteadas desde la ciudadanía o por la sociedad civil organizada. Una gran parte de las consultas de este tipo han buscado ejercer control sobre la gestión de recursos y establecer límites al gasto público. Este tipo de mecanismo ha encontrado en la abstención su principal rival para que las consultas se transformen en decisión políticas.

● Plebiscito

Nava (1998) define que el plebiscito «en los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a votación de la ciudadanía» (Nava, 1998, p. 187).

Por su parte Rosa (2011) define al plebiscito como «la institución de democracia directa por virtud de la cual, los ciudadanos o el electorado son consultados sobre la toma de decisiones políticas o la realización de actos de gobierno-administrativo, no de carácter legislativo» (Rosa, 2011, p. 7). Este autor sostiene que este mecanismo tiene dos aspectos en los que tiene injerencia, por una parte, la función administrativa que refiere a las decisiones del Gobierno sobre aspectos como la obra pública y la función gubernativa y que no suele tener efecto en la esfera jurídica, y por otra parte, a las decisiones que refieren a posicionamientos generales de la voluntad de un Gobierno sobre aspectos de política nacional (Rosa, 2011).

En cuanto a la activación de los plebiscitos existen dos aspectos importantes: la regulación para activar el plebiscito, que generalmente describe las disposiciones de los actores que pueden activar el mecanismo, el plazo para presentar la solicitud, los porcentajes necesarios y los requisitos generales del mecanismo; y por otra parte, la preparación del proceso administrativo, donde se dan las disposiciones generales de tiempo y logística para la emisión del voto, y por último los criterios para la vinculación de los resultados, aquí se definen los umbrales y porcentajes necesarios para la interpretación de los resultados.

El plebiscito y el referéndum son los dos mecanismos entre los que existe mayor confusión de términos y diversidad de explicaciones de las diferencias. La distinción más frecuente versa en que el plebiscito es utilizado para realizar consultas sobre temas que guían las decisiones políticas de un Gobierno y no implican una modificación de tipo legislativa, mientras que el referéndum sí implica una reforma, generalmente de la constitución.

Por otra parte, Altman (2010) distingue entre estos mecanismos por el tipo de actores que involucra, para la figura de plebiscito está relacionada con consultas que son requeridas por la ley o que son activadas «desde arriba»; mientras que los referendos son mecanismos reactivos activados por la ciudadanía «desde abajo».

● Referéndum

Nava (1998) define al referéndum como «un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación

PLEBISCITO

- ▶ Nava (1998) define que el plebiscito «en los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a votación de la ciudadanía» (Nava, 1998, p. 187).
- ▶ Rosa (2011) define al plebiscito como «la institución de democracia directa por virtud de la cual, los ciudadanos o el electorado son consultados sobre la toma de decisiones políticas o la realización de actos de gobierno-administrativo, no de carácter legislativo» (Rosa, 2011, p. 7).



o rechazo previo a una decisión del gobierno» (p. 90). El referéndum ha sido el mecanismo más usado desde el poder Ejecutivo para someter a consulta temas controversiales, por lo que se ha vislumbrado como una herramienta que complementa la lógica de la democracia representativa.

Según Álvarez (2013) el referéndum según el momento en que es activado puede ser de dos formas: *ante legem*, donde se realiza la consulta sobre la conveniencia o no de una ley antes de que esta sea formulada y *post legem*, cuando es un referéndum de sanción, generalmente realizado en la última etapa de la formulación de un proyecto de ley, siendo su resultado indispensable para su implementación.

En cuanto a los efectos jurídicos puede ser de tres tipos: consultivo, abrogativo o modificativo: a) consultivo: se realiza para la creación de una norma jurídica u otorgarle legitimidad; b) abrogativo: es cuando un referéndum deja sin validez una norma; c) modificativo: se consulta sobre la modificación de una norma ya en vigencia (Álvarez-Montalván, 2013, p. 71).

El referéndum es el término más usado para llamar a los mecanismos de democracia directa desde la literatura europea y anglosajona. En Europa la mayoría de consultas adquieren el nombre de referéndum, mientras que en América Latina se utiliza la variedad de términos mencionados con anterioridad.

● Revocatoria de mandato

La característica principal de la revocatoria de mandato es que no somete a consultas temas, sino que cuestiona la continuidad o no de una persona en un cargo de elección popular. Es un

instrumento que no pertenece a las figuras clásicas de la democracia directa.

Este mecanismo «constituye un procedimiento mediante el cual, la comunidad electoral o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya» (Álvarez-Montalván, 2013, p. 85). Este mecanismo genera una extensión de la lógica planteada por Rousseau donde la soberanía recae en el pueblo, y es éste quien en determinado momento puede separar al gobernante de su cargo.

La revocatoria de mandato no está incluida en la mayoría de las constituciones políticas como el resto de los instrumentos, son contados los casos que la contemplan a nivel nacional y algunos sólo a nivel subnacional.

Según Ramírez (2017) la revocatoria de mandato «es un método de *accountability* vertical, donde los ciudadanos no se ven limitados a esperar nuevas elecciones para castigar o premiar al mandatario o a su partido» (Ramírez, 2017). El mecanismo de revocatoria de mandato encuentra un contexto propicio cuando un mandatario se encuentra frente a una crisis con seguimiento mediático o según Welp (2014) como una herramienta utilizada por autoridades anteriores o perdedores de las elecciones en el juego político.

La revocatoria de mandato también ha sido una herramienta utilizada en campañas políticas con la finalidad de generar confianza en los electores, pero una vez alcanzado el cargo, la voluntad política del mandatario no se ve expresada en propiciar las condiciones para que la ciudadanía pueda activar el mecanismo.



LA CARACTERÍSTICA PRINCIPAL DE LA REVOCATORIA DE MANDATO ES QUE NO SOMETE A CONSULTAS TEMAS, SINO QUE CUESTIONA LA CONTINUIDAD O NO DE UNA PERSONA EN UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR.

REFERÉNDUM

- ▶ Nava (1998) define al referéndum como «un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del gobierno» (p. 90).
- ▶ El referéndum es el término más usado para llamar a los mecanismos de democracia directa desde la literatura europea y anglosajona. En Europa la mayoría de consultas adquieren el nombre de referéndum, mientras que en América Latina se utiliza la variedad de términos mencionados con anterioridad.

Las figuras antes descritas representan los mecanismos generales en los que se enmarcan las consultas directas, pero estas pueden adquirir nombres mucho más específicos a través de la combinación de factores como: 1) los actores, 2) la finalidad y 3) la vinculación. Distintos autores establecen diversas tipologías, pero que en términos generales aglutinan de manera común estos tres elementos.

● Tipología de los mecanismos de democracia directa

David Altman realiza una clasificación minuciosa sobre la tipología de los mecanismos de democracia directa enfocándose en tres aspectos principales: quién es el impulsor del mecanismo de democracia directa, qué se pretende alcanzar con él y la incidencia del resultado de la consulta sobre la decisión final.

Impulsores del mecanismo: los activadores de las consultas pueden ser los ciudadanos a través de la recolección de firmas, el poder ejecutivo o legislativo o a través del cumplimiento de una norma, ya sea de un tratado internacional, de la constitución política o de un reglamento con vigor determinado. En este aspecto son determinantes las categorías «desde abajo» para las consultas desde la ciudadanía y «desde arriba» las que suelen ser activadas desde alguno de los poderes.

Finalidad del instrumento: este aspecto se divide en dos grupos los mecanismos que sirven para mantener el *statu quo* y los que tienen como finalidad transformar el orden establecido. Aquí Altman (2010) establece las categorías proactivo y reactivo. El primero cuando las consultas son activadas como una propuesta y el

segundo, cuando son consecuencia de una acción que alteró el *statu quo*.

Vinculación del resultado: las consultas según su vinculación se clasifican en consultivas y vinculantes. La primera, se realiza para conocer la opinión de los ciudadanos sin que esto sea de obligatoria implementación y las vinculantes, el resultado se traduce de manera obligatoria en ley.

De manera previa se ha profundizado en los mecanismos de democracia directa como una unidad con distintas implicaciones conceptuales y cambios significativos en sus características, pero es necesario indagar sobre estas consultas a partir de sus vínculos y relaciones con dinámicas políticas y contextuales.

● Los mecanismos de democracia directa y el contexto político institucional

Los mecanismos de democracia directa se encuentran insertos en macro sistemas políticos e institucionales que en cierta medida los determina, los regula y propicia o no su relación con la vida democrática de una sociedad. En este sentido, el sistema electoral se vislumbra como una variable interviniente del comportamiento de las consultas populares.

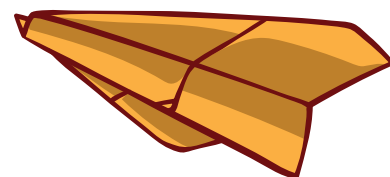
Todas estas cuestiones deben ser descritas a través de una ley electoral para las elecciones periódicas y exceptuando lo referente a representantes, también deben ser determinadas para elecciones extraordinarias realizadas a través de mecanismos de democracia directa. Estas últimas presentan un comportamiento dependiente a la regulación de distintos aspectos influyendo en la interacción de los actores políticos, en los resultados obtenidos y en la ca-

TIPOLOGÍA DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

David Altman realiza una clasificación minuciosa sobre la tipología de los mecanismos de democracia directa enfocándose en tres aspectos principales.

IMPULSORES DEL MECANISMO:

Los activadores de las consultas pueden ser los ciudadanos a través de la recolección de firmas, el poder ejecutivo o legislativo o a través del cumplimiento de una norma, ya sea de un tratado internacional, de la constitución política o de un reglamento con vigor determinado.



pacidad de vinculación a la legislación de los temas consultados.

En este sentido, Hernández (2003) sostiene que, «no existen sistemas electorales políticamente neutros, todo sistema electoral es el producto de una decisión política y sus efectos buscados están en la línea de favorecer determinados intereses sociales y políticos y no otros» (Hernández, 2003, p. 350). Esto se ve expresado de manera plausible en las consultas, ya que la forma de legislación de cada uno de los instrumentos puede generar un mayor uso de estos o por el contrario pueden desincentivar, propiciando el mantenimiento del *statu quo* para alguna facción o los cambios de manera radical como sucede con mecanismos como la revocatoria de mandato.

En relación al sistema de partidos, se parte de la idea que la función de los partidos políticos «consiste en que están obligados a reconocerse en la contienda político-electoral como actores principales de la lucha por el poder» (Valdés, 2016, p. 37). En las consultas directas los partidos pueden movilizar las preferencias en torno a alguna de las opciones, pueden ser proponentes o por el contrario actores de veto lo que los puede situar en una de las posiciones dominantes y con apoyo electoral plasmado en los resultados de consultas directas.

Las consultas directas y su relación con el sistema de partidos han sido estudiadas desde dos visiones: por un lado, existe la corriente que sostiene que los partidos políticos se ven debilitados por las consultas ya que estas pueden rivalizar con ellos, que contribuyen a la pérdida de un papel protagónico de los partidos en el establecimiento de la agenda política ya que

los temas son planteados desde los movimientos sociales, y que las consultas pueden inducir al conflicto al hacer que los partidos manifiesten un posicionamiento sobre cada tema que se somete a consulta. Otro de los argumentos recurrentes que se emplean para sostener esta relación de rivalidad, es que las consultas surgen principalmente por un desencanto de los ciudadanos y que las consultas pueden dejar a un lado a los partidos como figura intermediaria (Lander y Brändle, 1999). En contraste, la corriente que considera que las consultas contribuyen a mejorar el funcionamiento del sistema de partidos, se ampara en que las consultas pueden generar espacios propicios para la construcción de consenso más amplios, contribuyendo a la unidad interna de los partidos en torno a temas que sean de interés para los electores. Incluso hay investigaciones como la de Sebastián Larrosa (2010) que sostiene que el resultado de las consultas está relacionado con el espectro de coalición que el proponente de la iniciativa alcance con los partidos políticos. El autor muestra de manera empírica la relación de la aceptación con coaliciones de tipo bajo, medio y alto, encontrando mayor aceptación de las consultas en coaliciones de espectro alto, lo que refuta en cierta medida algunos argumentos que ven una amenaza en la relación consultas directas partidos políticos (Larrosa, 2010).

Por otra parte, los mecanismos de democracia directa también pueden incidir en reformas políticas y electorales, según Zovatto (2008) en cuanto a lograr reformas políticas, los mecanismos a pesar de no tener una tendencia clara, han sido centrales en América Latina para aprobar reformas significativas. «En algunos casos favorecieron soluciones conservadoras [...] y en otras

FINALIDAD DEL INSTRUMENTO:

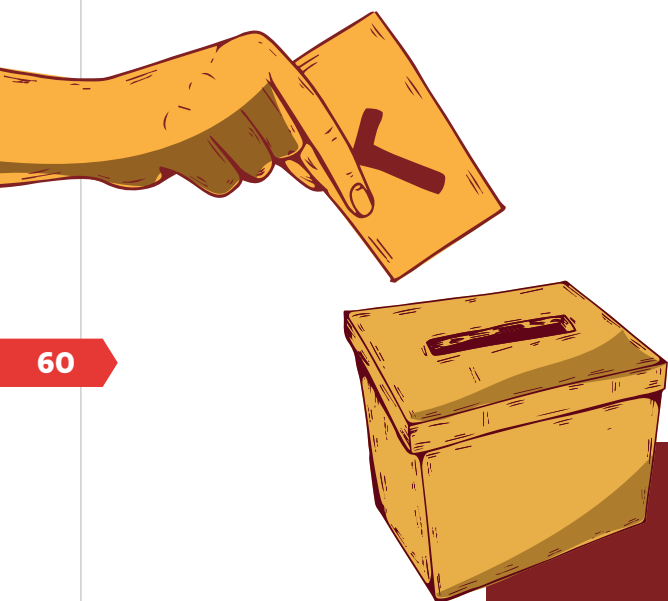
Este aspecto se divide en dos grupos los mecanismos que sirven para mantener el *statu quo* y los que tienen como finalidad transformar el orden establecido. Aquí Altman (2010) establece las categorías proactivo y reactivo.

2

VINCULACIÓN DEL RESULTADO:

las consultas según su vinculación se clasifican en consultivas y vinculantes. La primera, se realiza para conocer la opinión de los ciudadanos sin que esto sea de obligatoria implementación y las vinculantes, el resultado se traduce de manera obligatoria en ley.

3



LOS MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA FUNCIONAN COMO UNA HERRAMIENTA ADICIONAL DE LA QUE DISPONE EL CIUDADANO PARA LIMITAR LAS AMPLIAS POTESTADES QUE PUEDEN TENER LOS LÍDERES POLÍTICOS.

han sido más bien revolucionaria y su objetivo ha sido desestructurar el régimen establecido» (Zovatto, 2008, p. 60), otro de los aspectos políticos en los que han incidido las consultas es en la aprobación de constituciones políticas lo que genera cambios significativos en los sistemas políticos.

◆◆ CONCLUSIONES

De esta manera, es posible concluir que las distintas aproximaciones, figuras y propuestas de la democracia directa posibilitan una mayor integración de los aparatos gubernamentales y políticos con el resto de la ciudadanía, favoreciendo la creación de sociedades más dinámicas, informadas, y responsables de su papel político.

Los mecanismos de la democracia directa funcionan como una herramienta adicional de la que dispone el ciudadano para limitar las amplias potestades que pueden tener los líderes políticos e incluso permite a la sociedad civil organizada cuestionar la gestión de sus gobernantes a través de mecanismos que permitan una reafirmación o por el contrario una revocatoria.

Desde esta perspectiva, los ejercicios de democracia directa plantean cambios en el para-

digma de la lógica representativa y sostienen que una sociedad no depende sólo de decisiones unilaterales por parte de los gobiernos, sino que permea todas las áreas de la vida común, generando atmósferas de mayor deliberación, integración ciudadana y fundamentalmente establecen las bases para prácticas gubernamentales más responsables, transparentes y equitativas.

Desde las consultas, los plebiscitos, la revocación de mandato, la democracia directa es una fuente de progreso y de perfeccionamiento de la relación responsable entre los individuos, sus comunidades y el contacto directo con los poderes del Estado. Sin embargo, el impacto en la gestión de los problemas públicos no estará desvinculado del funcionamiento de las dinámicas institucionales y del sistema de partidos.

En América Latina, el recurso de la democracia directa representa un reto importante, no sólo en su conceptualización y operacionalización, sino en la multiplicidad de resultados que se pueden vislumbrar, en algunos casos incidiendo en la consolidación democrática y la participación ciudadana y, en algunos otros, como mecanismos meramente legitimadores de decisiones tomadas en otras esferas.



María Carolina Restrepo Gómez

AUTOR DE CORRESPONDENCIA

Doctora en Ciencias de Gobierno y Política por el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, así

como maestra en Opinión Pública y Marketing Político, ambas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es licenciada en Administración de Negocios con mención en Negocios Internacionales por la Universidad del Quindío, Colombia y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel candidata. Actualmente es investigadora visitante en la UAM Lerma en el marco del proyecto Cátedras EDOMEX COMECYT. restrepocarolina91@gmail.com



Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Profesor-investigador titular C de tiempo completo adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma

Metropolitana unidad Lerma. Doctor en Ciencias Sociales en el Área de Relaciones de Poder y Cultura Política, maestro en Políticas Públicas y licenciado en Política y Gestión Social, todos por la UAM-X. Tiene una veintena de artículos que versan sobre temas como teoría del Estado, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Recientemente coordinó los libros *Intercambio político: una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno*, y junto con la Dra. Pilar Berrios, el libro *Derechos y políticas. Desafíos políticos e institucionales en México*, ambos publicados por Juan Pablos editores y UAM Lerma.

Actualmente es miembro académico del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Desde 2018 es también socio activo de la Academia Nacional de Evaluadores de México A.C. (ACEVAL A. C.). Desde hace un par de años es docente del núcleo básico de profesores de los posgrados en Políticas Públicas de la UAM-X y de Derecho en la UAM-A; también es profesor colaborador en posgrados de la Escuela de Administración Pública de la CdMx (EAPCdMx), del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (ICGDE-BUAP) de la sede México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Perteneciente al Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. c.aguilar@correo.ler.uam.mx

REFERENCIAS

- Álvarez Montalván, O. E. (2013). *Formas de participación ciudadana en el siglo XXI*. El referéndum en México. Eón sociales.
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, (35).
- Amezcua, E. L. (2001). *Plebiscito y referéndum en el camino de la democracia mexicana. El caso del Distrito Federal*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bobbio, N. (1999). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Flores, J. (2013). Emmanuel Joseph Sieyès: el gobierno representativo. *Política y Cultura*, 53-72.
- Hernández, B. J. (2003). «Los sistemas electorales». En R. d. Águila, *Manual de Ciencia Política* (tercera ed.). Madrid: Trotta.
- Lander, A. y Brändle, M. (1999). Does Direct Democracy matter for Political Parties? An empirical test in the Swiss Cantons. *Party Politics*, 5.
- Larrosa, S. C. (septiembre de 2010). *25 años de democracia directa en el Uruguay: razones del fracaso/claves del éxito*. Jornada de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- Luna, M. M. (13 de abril de 2013). *El pensamiento constitucional de Emmanuel Sieyès*. Recuperado de <http://debatesconstitucionales.blogspot.com/2013/04/el-pensamiento-constitucional-de.html?view=magazine>
- Manin, B. (1995). *Los principios del gobierno representativos*. Madrid: Alianza.
- Montesquieu. (1748). *El espíritu de las leyes*.
- Nava, E. A. (1998). *Derecho constitucional*. México, México: Porrúa.
- Qvortrup, M. (1999). The referendum as the people's veto. *History of Political Thought* (3).
- Ramírez, M. (2017). Revocatoria de mandato subnacional en ciudades grandes de América del Sur: Lima metropolitana (2013) en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 177-206.
- Rosa, G. (2011). *Formas de participación. Estudios de derecho electoral*.
- Rousseau, J.-J. (1762). *El contrato social*. México: UNAM.
- Schwartz, P. (2005). En *busca de Montesquieu*. Democracia y mundialización. Madrid.
- Valdés, L. (2016). *Sistemas electorales y de partidos*. México: INE.
- Welp, Y. (2017). «Democracia directa». En M. González y J. T. Jiménez, *Diccionario Electoral* (pp. 262-271). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Zovatto, D. (2008). «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado». En D. Zovatto y A. Lissidini, *Democracia en América Latina*. Prometeo.