

¿Firmar para influir en política?

Modelos
y experiencias
de iniciativa
ciudadana local

Pau Alarcón (UPF)
Patricia García-Espín (UPO)
Yanina Welp (UZH)
Joan Font (IESA)



Ajuntament de
Barcelona



¿Firmar para influir en política?

Modelos
y experiencias
de iniciativa
ciudadana local

Informe
Octubre de 2018

Índice

1. Introducción.	3
2. Qué es la iniciativa: tipología y usos potenciales	5
2.1. Tipos de iniciativa	5
2.2. ¿Para qué sirve y para qué no?	8
2.2.1. Confianza política	9
2.2.2. Movilización electoral	9
2.2.3. Recursos y costes	11
2.2.4. Grupos de interés	13
2.2.5. Mecanismos de democracia directa y democracia representativa	13
2.2.6. Debate político y deliberación	14
2.2.7. Control y rendición de cuentas.	15
2.2.8. Gobernabilidad	16
2.2.9. Calidad de las decisiones	17
3. Orígenes y expansión	19
3.1. Dónde: Mapa de las iniciativas.	20
3.1.1. Panorámica general.	24
3.1.2. La iniciativa legislativa	25
3.1.3. La iniciativa de agenda	28
3.1.4. La iniciativa derogatoria	31
3.1.5. La iniciativa revocatoria	31
4. Análisis de las iniciativas	34
4.1. En base a qué: la regulación.	34
4.2. Quién: El sujeto promotor.	35
4.3. Qué: El objeto de la iniciativa	36
4.4. Cómo se presenta: La formulación	39
4.5. Cómo se tramita: El procedimiento y las firmas	41
4.6. Para qué: Consecuencias	46
5. Fichas: Ejemplos de iniciativas	50
5.1. Listado de fichas	50
6. Conclusiones	104
Anexo: Listado de personas expertas consultadas	108
Bibliografía	109

Índice de tablas

Tabla 1. Tipos de iniciativas según objetivo y obligatoriedad de activación de la consulta	6
Tabla 2. Presencia de legislación y/o experiencias de diferentes tipos de iniciativa a nivel local, regional y nacional	21
Tabla 3. Ejemplos de iniciativas legislativas a nivel local.	26
Tabla 4. Ejemplos de iniciativas de agenda a nivel local	30
Tabla 5. Ejemplos de iniciativas revocatorias a nivel local	33

1. Introducción

Más de la mitad de los europeos y casi el 40% de las personas que viven en España han firmado recientemente alguna petición (Quaranta, 2015). Es decir, han tratado de cambiar algún aspecto de la realidad a través de su firma, lo que convierte a esta forma de participación en una de las más comunes y extendidas después del voto. En EEUU, por ejemplo, las encuestas nacionales muestran que firmar una petición es entre 4 y 5 veces más frecuente que participar en alguna manifestación (Durso et al., 2018). Aunque la mayoría de estas iniciativas forman parte de activaciones no reguladas, de lo que podríamos llamar participación que surge desde abajo, son muchas las instituciones públicas que han tratado de habilitar mecanismos regulados para permitir que un proceso ordenado de recogido de firmas pueda convertirse en una manera de influir en la toma de decisiones públicas.

Este es el tema de este trabajo: las herramientas de participación que habilitan a la ciudadanía para iniciar un proceso de recogida de firmas con el propósito de influir en las instituciones municipales. Los objetivos de estas iniciativas van desde la promoción de un debate en la Cámara de representantes local, hasta la convocatoria de un referéndum sobre una propuesta política o la revocación de un cargo público. Como veremos, la posibilidad de que se trate de formas de participación que no implican un esfuerzo muy elevado por parte de las personas participantes (lo que facilita no solo que el número de participantes sea alto, sino que esté socialmente menos sesgado que el que encontramos en otras formas de participación, donde se implican sectores de la población muy específicos), unido a su posibilidad de convertirse en procesos con un fuerte capacidad de incidencia política, son algunas de las razones que las convierten en especialmente atractivas.

Con este trabajo pretendemos contribuir al conocimiento y la reflexión sobre unas herramientas participativas poco estudiadas en el ámbito local, a pesar de su creciente presencia en muy diversas áreas del planeta. Se trata de un conjunto de herramientas institucionales que, bien diseñadas, pueden abrir nuevos canales para la implicación social.

Para analizar su uso y sus dificultades potenciales, examinamos el funcionamiento de estas herramientas de iniciativa en una multitud de contextos geográficos y administrativos, prestando atención a elementos como su alcance temático, regulación, requisitos de validación o relación con el proceso de toma de decisiones. Para ello hemos utilizado dos herramientas de trabajo principales. La primera y más importante es el análisis de 21 casos que ilustran diferentes modelos, así como sus fortalezas y debilidades. Los criterios para su selección han sido el tratar de cubrir una panorámica diversa de situaciones y regulaciones desde todos los puntos de vista (diversidad de objetos, de áreas geográficas y culturales, de casos más y menos exitosos), así como la disponibilidad de información accesible, que sin duda ha favorecido que predominen en el estudio experiencias de contextos con más presencia de los idiomas español e inglés. Hemos priorizado las experiencias de ámbito local, pero hemos incluido también dos casos de experiencias supralocales que resultaban particularmente ilustrativas.

Para cada uno de estos casos hemos elaborado una ficha con el mismo formato, que hemos completado a partir de toda la información primaria y secundaria que hemos podido localizar (las fuentes se detallan en cada una de las fichas en el apartado 5).

Asimismo, hemos realizado 20 entrevistas online a un conjunto de personas expertas (ver tabla A1 en Anexo) sobre el tema (12 hombres y 8 mujeres, 12 europeos y 8 personas de otros continentes, 15 personas de instituciones universitarias y 5 de otros centros de investigación o fundaciones), que nos han facilitado también información muy relevante, tanto sobre la presencia de estos instrumentos y las experiencias más interesantes, como sobre documentación y opiniones específicas sobre algunas de las experiencias. Les agradecemos enormemente su valiosa contribución con este estudio.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. Tras la introducción, en el segundo apartado definimos nuestro objeto de estudio y los debates previos sobre su alcance y limitaciones. Es decir, empezamos fijando la definición y alcance de varios tipos de iniciativas y pasamos a revisar los diferentes potenciales tipos de efectos (positivos y negativos) que las mismas pueden tener, de acuerdo con las investigaciones previas sobre el tema. En la sección tres observamos los orígenes de las iniciativas ciudadanas y su presencia actual en los distintos contextos geográficos. La sección cuatro es la que analiza nuestra propia evidencia empírica, realizando una lectura comparada y transversal de los 21 casos cubiertos junto a una revisión de la literatura sobre iniciativas ciudadanas. En ella, vamos viendo cada una de las grandes características de la iniciativa: cómo se regulan, quién puede ponerlas en marcha, qué temas pueden formar parte de las mismas (y cuáles no), cuáles son los procedimientos establecidos para su funcionamiento, la cantidad de firmas requeridas para su desarrollo y, finalmente, su influencia en la toma de decisiones. El análisis realizado en cada una de estas secciones nos va remitiendo a las fichas concretas que mejor ilustran las ideas planteadas. El último gran apartado recoge precisamente las 21 fichas correspondientes a las iniciativas que han sido analizadas a lo largo del trabajo y se cierra con las conclusiones y la bibliografía en la que puede ampliarse la información sobre el tema.

2. Qué es la iniciativa: tipología y usos potenciales

En este apartado definimos nuestro objeto de estudio, la iniciativa ciudadana, y sus diferentes tipos. Luego introducimos el debate sobre las expectativas y temores que el mecanismo genera en el contexto de la creciente desafección ciudadana con las instituciones representativas.

2.1. Tipos de iniciativa

Definir de qué estamos hablando al abordar las diferentes iniciativas de participación ciudadana no es una tarea sencilla, dada la multiplicidad de versiones y términos existentes, tanto en el ámbito normativo como en el académico. Si nos fijamos de forma más amplia en los mecanismos de democracia directa, estos constituyen un conjunto de procedimientos que permiten a la ciudadanía tomar directamente decisiones políticas mediante el voto, más allá de las elecciones regulares. Esta votación puede venir determinada por ley, siendo obligatoria, puede ser impulsada por las autoridades políticas (proceso conocido como “de arriba a abajo” o “top down”) o puede depender de una recolección de firmas (siendo “de abajo a arriba” o “bottom up”) (Ruth et al., 2017). En este trabajo nos centramos en esta última modalidad, donde la ciudadanía es el actor que inicia el proceso, e incluimos tanto los mecanismos que derivan en voto como los que permiten presentar propuestas colectivas sobre las que decide el parlamento o concejo deliberante.

Así, nuestro objeto de estudio incluye todos los mecanismos que habilitan a la ciudadanía a iniciar un proceso de recogida de firmas para incidir, de manera vinculante o propositiva, en el proceso de toma de decisiones o de representación pública, prestando especial atención al ámbito local. Esta recogida de firmas puede tener diferentes objetivos:

1. Impulsar una propuesta normativa (ordenanza, cambio constitucional, ley) que de cumplir con los requisitos procedimentales conduce a la convocatoria de un referéndum sobre la cuestión (**iniciativa legislativa**).
2. Impulsar una propuesta de política pública que deberá ser considerada en los órganos representativos correspondientes, que tienen el poder de decidir si aplicarla, someterla a votación o rechazarla (**iniciativa de agenda**).
3. Impulsar una propuesta de referéndum sobre un asunto de interés público donde la autoridad correspondiente puede decidir si llevarlo a cabo o no (**iniciativa de referéndum**).
4. Reaccionar ante una política o propuesta legislativa específica de las autoridades públicas impulsando un referéndum que la confirme o rechace (**iniciativa derogatoria**).
5. Impulsar un referéndum para decidir si una autoridad (ejecutiva, legislativa) u órgano de gobierno (el concejo o parlamento como un todo) debe continuar en su cargo o ser depuesto antes del fin de su mandato (**iniciativa revocatoria**).

En algunos países encontramos otro tipo de iniciativa ciudadana, la **iniciativa constitucional o estatutaria**, centrada en la realización de un referéndum o un debate en órganos representativos sobre cambios en la constitución (en el ámbito local, en la realización de propuestas de reforma de la constitución o el estatuto organizativo del Ayuntamiento). En esta modalidad, la iniciativa suele incorporar requisitos numéricos de firmas mayores que en las iniciativas legislativas y de agenda, con las que se solapa.

Los resultados de las iniciativas pueden ser consultivos (en general, esto define a la iniciativa de agenda, que es propositiva) o vinculantes (la legislación comparada muestra varianza entre el resto de los tipos de iniciativas). Se trata de instrumentos diversos, con objetivos y grados de vinculación con la toma de decisiones muy dispares. Para referirnos de forma conjunta a todos estos instrumentos que se inician con un proceso de recogida de firmas, utilizamos aquí el término **iniciativas ciudadanas** o sencillamente **iniciativas**.

Tal y como muestra la tabla 1, podemos diferenciar estas herramientas según el mecanismo que se activa una vez superados y validados los apoyos necesarios, con la iniciativa de agenda y la iniciativa de referéndum dejando la decisión final en manos de la cámara de representación correspondiente y el resto casi siempre derivando obligatoriamente en la celebración de una consulta (que puede ser o no vinculante). La tabla también distingue las iniciativas según su objetivo, con la iniciativa de agenda promoviendo un debate entre representantes en el legislativo y el resto buscando la celebración de un referéndum. En casos como el de la iniciativa legislativa en Suiza se podrían abrir negociaciones con el parlamento que deriven en que se retire la propuesta, sin votarse, si se llega a un acuerdo con el legislativo. La decisión de retirar la propuesta queda en manos de la comisión promotora y no de las autoridades.

Por su parte, aquellos instrumentos que culminan obligatoriamente con la convocatoria de un referéndum (las iniciativas legislativa, derogatoria y revocatoria) se distinguen en función del objeto a refrendar. La iniciativa legislativa es proactiva, abordando un tema que no está en la agenda gubernamental (una no-decisión; Kersting, 2009), mientras que las iniciativas derogatoria y revocatoria son reactivas, buscando el rechazo de determinadas decisiones políticas existentes o cargos públicos.

Tabla 1. Tipos de iniciativas según objetivo y obligatoriedad de activación de la consulta

	Activación obligatoria	Activación opcional
Objetivo	Referéndum	Iniciativa legislativa Iniciativa derogatoria Iniciativa revocatoria
	Debate entre representantes	Iniciativa de agenda

Fuente: Elaboración propia

Estas herramientas iniciadas por la ciudadanía se diferencian de otras donde el referéndum se convoca por mandato constitucional o por iniciativa de las autoridades, sea en situación de gobierno unido o de gobierno dividido, donde un poder puede activar un proceso contra una decisión del otro (por ejemplo, las autoridades ejecutivas contra las legislativas o viceversa) (Welp y Ruth, 2017). Podolnjak (2015) distingue entre procesos de referéndum de control de decisiones y de promoción de decisiones. Los referéndums de control de decisiones tienen lugar cuando son impulsados por un actor político que no es el autor de la propuesta. Este sería el caso de la iniciativa derogatoria, de carácter reactivo, donde la ciudadanía promueve una votación sobre una medida gubernamental. En cambio, en los referéndums de promoción de decisiones su impulsor es también quien elabora la propuesta, como sería el caso de la iniciativa legislativa o la iniciativa de referéndum, posibilitando planteamientos proactivos.

Una realidad compleja

Los tipos de iniciativa descritos intentan una simplificación operativa. No obstante, la realidad es más compleja y no siempre las categorías pueden delimitarse con toda claridad. Para empezar, no existe un consenso en la terminología utilizada para referirse a estas iniciativas de participación ciudadana, como tampoco hay una terminología universal para la figura del referéndum (Suksi, 1993). La iniciativa de agenda también es denominada iniciativa indirecta, iniciativa legislativa popular, propuesta ciudadana, moción ciudadana, derecho de propuesta, demanda popular, iniciativa popular indirecta, petición ciudadana, iniciativa de ley o iniciativa de habitantes. También se denomina iniciativa normativa cuando su objeto es la presentación de proyectos de ordenanzas regionales o locales para que sean sometidos a debate por el órgano competente.

La iniciativa de referéndum no cuenta con ningún término establecido (Schiller, 2011a), denominándose también moción para un referéndum o propuesta de votación popular consultiva (en este caso, siendo el posible referéndum no vinculante). Igualmente, la iniciativa derogatoria también se designa como iniciativa abrogativa, iniciativa de referéndum popular, referéndum iniciado por la ciudadanía, iniciativa de rechazo o veto popular. Una distinción de la iniciativa derogatoria diferencia entre si se dirige a una legislación existente, como ocurre en la legislación italiana, o a legislación aprobada pero todavía no vigente, como ocurre en la normativa suiza (Breuer, 2008a).

La iniciativa revocatoria se caracteriza por ser activada por la ciudadanía, a diferencia del referéndum revocatorio convocado por las autoridades para ratificar una decisión tomada. El segundo se asemeja a otros procesos de destitución de cargos públicos donde la iniciativa y la decisión provienen de las autoridades, como el juicio político o *impeachment*, aunque estos no implican a la ciudadanía mientras el referéndum revocatorio sí lo hace. En este estudio únicamente consideramos la iniciativa revocatoria iniciada mediante la recolección de firmas.

Por su parte, encontramos referencias a la iniciativa legislativa como iniciativa y referéndum, referéndums de iniciativa ciudadana o popular, iniciativa ciudadana popular, derecho de iniciativa, proceso de iniciativa, iniciativa de ciudad, iniciativa directa o iniciativa política ciudadana. En algunos países, como Suiza, Italia, Alemania o Francia, cuando se trata de iniciativas en el ámbito local el término utilizado se acompaña del adjetivo “comunal”.

En algunos casos, tras la presentación de una iniciativa legislativa o una iniciativa de referéndum, las autoridades tienen la opción de presentar una alternativa. En Suiza puede abrirse una instancia de negociación, que no es parte de la regulación sino una posibilidad que se ha establecido en la práctica, que permite aprobar la propuesta por otra vía sin necesidad de consultar al conjunto de la ciudadanía (si ante una propuesta de la asamblea la comisión decide retirar la iniciativa) o derivar incluso en una votación entre cuatro opciones: la iniciativa original, una iniciativa negociada entre el parlamento y el comité promotor de la iniciativa, la contrapropuesta elaborada en el parlamento o el mantenimiento del status quo (rechazo de todas las anteriores).

Un elemento central de todas estas iniciativas consiste en su rol dentro del sistema democrático, que puede ir desde una lógica de control o contrapesos a los procesos de representación política hasta, en el otro extremo, generar una dinámica más bien propo-

sitiva. La iniciativa también puede tener un rol de movilización de apoyos por parte de las autoridades políticas, cuando son los partidos con representación quienes la activan (reuniendo firmas), con el apoyo de actores asociativos. La iniciativa legislativa, al permitir a la ciudadanía un rol legislador mediante la introducción de temas en la agenda política (Breuer, 2008a), permite a la ciudadanía y al tejido asociativo intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones. No obstante, hay que tener en cuenta que esa intervención está mediada por numerosos condicionamientos técnicos, legales, políticos y sociales. Como se verá en los estudios de caso (ver apartado 5), no resulta sencillo recoger miles de firmas y formular una propuesta.

La iniciativa de agenda consiste en el derecho a situar un tema en la agenda política (Kaufmann y Waters, 2004). A menudo se considera una forma incompleta de iniciativa (Schiller, 2011a), dado que la administración tiene el poder de decidir, finalmente, sobre el tema propuesto. Esta herramienta, al abrir la agenda pública a puntos de vista innovadores provenientes de la sociedad civil, potencialmente puede contrarrestar dinámicas de exclusión abriendo paso a intereses que de otra forma no llegarían a ser escuchados (Christensen et al., 2017). Dado que la iniciativa de agenda representa una herramienta a medio camino entre el derecho de petición y otros instrumentos con resultados vinculantes, cabe la posibilidad de que se complementen en un proceso determinado. Por ejemplo, si una iniciativa de agenda incluye la realización de un referéndum sobre un tema –la legislación peruana y la ecuatoriana lo establecen, para cuando la iniciativa no sea tratada–, se convierte en una iniciativa de referéndum. O también si se produce una recogida de firmas exitosa fuera de los cauces formales, su impacto puede ser similar al de una iniciativa de agenda (como en los ejemplos de Córdoba (ver [ficha 9](#)) y Cracovia (ver [ficha 20](#)) donde actores asociativos y políticos iniciaron sendas campañas de recogida de firmas para difundir sus propuestas de mantener el nombre de unas calles o evitar los Juegos Olímpicos de Invierno).

Otros tipos de iniciativa operan como instrumentos reactivos o como herramientas de control vertical. La iniciativa derogatoria, cuando permite abordar legislación aún no vigente (como en Suiza), constituye una barrera potencial ante medidas que cuenten con una oposición mayoritaria del electorado o de actores sociales poderosos que decidan movilizar para bloquear su aprobación. Cuando habilita el derecho a decidir respecto a medidas retrospectivas (como en Italia), actúa como un correctivo a la toma de decisiones por los representantes públicos, al permitir la derogación de medidas que no se adecúan a la visión de la ciudadanía. Por su parte, la iniciativa revocatoria representa un mecanismo de rendición de cuentas retrospectivo que permite a la ciudadanía sancionar comportamientos irresponsables más allá de los procesos electorales. Sin embargo, también permite a los actores sociopolíticos poderosos boicotear la acción del gobierno cuando no fue posible controlar el proceso electoral.

2.2. ¿Para qué sirve y para qué no?

El impulso y desarrollo de las iniciativas de participación ciudadana ha estado sujeto a un fuerte debate, en el que se han destacado sus potencialidades y riesgos, tanto desde un punto de vista teórico como desde el análisis empírico de sus efectos, fortalezas y debilidades. Por ejemplo, el estudio de caso realizado en Australia (Cambera y Territorio Capital) muestra el debate político y académico en torno a la introducción de la iniciativa local: al final, depende de por qué actores y con qué argumento sea presentada, del modelo propuesto y de las herramientas de participación preexistentes en el territorio (ver [ficha 13](#)).

En este apartado abordamos algunos de estos debates centrándonos en diferentes ámbitos de análisis, tales como la posible solución que representan estas herramientas ante los problemas de legitimidad y confianza que padecen las instituciones representativas, la problemática en relación a los recursos necesarios para participar y el consiguiente peligro de que grupos de interés acaben cooptando estas herramientas, la lógica de profundización democrática, tanto en términos proactivos como de control o su impacto en la calidad de la democracia y de los procesos de toma de decisiones.

2.2.1. Confianza política

En las últimas décadas se ha evidenciado una tendencia global de descenso de la confianza en las instituciones de la democracia representativa (especialmente partidos políticos y parlamentos), que a menudo se ha descrito como una crisis política. Tradicionalmente, las críticas de parte de la ciudadanía se habían focalizado en políticas o gobiernos, mientras que movimientos recientes como el 15M en España expresan un rechazo al conjunto del sistema político y económico bajo lemas como “No nos representan” (Gonzalo, 2017). En la misma línea, el “Que se vayan todos” que surgió en la crisis argentina de 2001 también mostraba un rechazo generalizado, mientras que el “Somos el 99%” del movimiento Occupy Wall Street sintetizaba muy gráficamente la distancia percibida entre la ciudadanía y las élites políticas y económicas, como también ocurría en México con el #yosoy132 o en Chile con el movimiento estudiantil.

Las herramientas de participación ciudadana han sido concebidas, desde los años 70, como un posible antídoto frente a la creciente desafección política, particularmente en los países occidentales (Pateman, 2012). En los estudios recientes sobre el apoyo a mecanismos de participación en países como EEUU, España, Finlandia o Reino Unido, se observa una opinión pública mayoritariamente favorable a herramientas de democracia directa como, por ejemplo, los referéndums. Dicha preferencia se concentra en determinados grupos sociales, como los jóvenes y aquellos que tienden a ubicarse a la izquierda del espectro ideológico (Font *et al.*, 2012)¹. Esto incrementa las presiones para realizar cambios institucionales que abran el proceso democrático con mecanismos que permitan esquivar a los partidos políticos, como serían, entre otros, las iniciativas (Dalton y Welton, 2005). No es casualidad que en países como España, donde los niveles de confianza política de la ciudadanía son más bajos que nunca, la retórica participativa haya ganado posiciones (Ganuzá y Font, 2018).

¿Podría la introducción de nuevas herramientas de participación directa, como la iniciativa, contribuir a incrementar la confianza en las instituciones que la facilitan e, incluso, producir un mayor interés hacia la política? Las instituciones de participación, cuando se introducen, provocan cambios en su entorno no solo en términos de políticas, sino también en términos de cultura política. Más concretamente, la iniciativa ciudadana se puede concebir como una solución a diversos problemas como la caída de la participación electoral, el abuso de poder o gobiernos poco receptivos (House of Lords, 2010). Ahora bien, lo que inicialmente puede parecer un remedio para un problema, también podría generar efectos adversos. Si las iniciativas para promover la participación no están bien diseñadas o no se percibe su utilidad práctica, se podría acabar generando frustración y potenciando el descontento.

2.2.2. Movilización electoral

Un elemento central para fortalecer la legitimidad de las instituciones políticas en contextos democráticos apunta hacia la movilización electoral, base fundamental de la representación (cuanta más gente vota, más legítimo es el resultado, aunque también deben darse otras condiciones igual de relevantes, como la competencia libre y justa entre

opciones). La duda existente en este punto radica en si herramientas como las iniciativas ciudadanas sirven para fortalecer las instituciones representativas o en cambio suponen su erosión. Diferentes estudios apuntan en ambas direcciones, aunque ninguno está centrado específicamente en la iniciativa a nivel local.

En California (EEUU), la participación electoral en relación a las iniciativas es algo menor que en la elección de representantes y su uso decae conforme avanza el tiempo desde la puesta en marcha de este mecanismo. Por lo tanto, la promesa de incrementar la movilización electoral no se habría acabado de plasmar (Collins y Oesterle, 1995). Este caso mostraría el riesgo de que la multiplicación de citas electorales genere cierto desgaste en la ciudadanía, afectando negativamente a los porcentajes de participación. Suiza es el ejemplo más paradigmático de esta potencial tendencia: el país europeo con más oportunidades de participación directa es también el que registra una menor participación electoral. Aunque existen también otros factores explicativos de esta relación, parece claro que la existencia de múltiples canales participativos podría facilitar un uso más estratégico de los mismos. Estudios recientes sugieren también que el electorado activo es mucho más amplio de lo que sugieren las medias de votación, ya que la gente participaría o no según las temáticas concretas. Al existir decenas de ocasiones para votar en un año (referendos federales, cantonales y locales) la rotación sería considerable (Serdült 2018).

Algunos estudios identifican una mayor participación electoral allí donde se realizan con frecuencia referendums e iniciativas (Smith y Tolbert, 2004). En EEUU, aquellos estados que cuentan con un uso frecuente de iniciativas de participación ciudadana cuentan con una mayor asistencia electoral (Donovan et al., 2009). En estos casos, la iniciativa de participación ciudadana generaría una dinámica positiva de asistencia electoral que revertiría también en las votaciones para escoger cargos públicos. Se ha argumentado que la existencia de instrumentos de democracia directa bien diseñados puede generar una mayor motivación para participar en términos generales (Büchi, 2011). Entre los motivos que subyacen bajo esta sinergia positiva podríamos señalar un mayor interés por las cuestiones públicas y una percepción más positiva de las instituciones políticas. Así, los instrumentos participativos pueden tener un efecto educativo en la ciudadanía, que puede aprender a ser más participativa y confiar en que su implicación tiene sentido (Smith y Tolbert, 2004). Instrumentos de democracia directa como los referendums conllevarían efectos indirectos en términos de comportamiento y actitudes políticas, tales como el aumento del sentimiento de eficacia política, el compromiso o el interés (Donovan *et al.*, 2009).

Un estudio basado en las iniciativas de agenda en Finlandia (Christensen *et al.*, 2017) concluye cuatro puntos interesantes: 1) estas herramientas activan la participación de algunos grupos más excluidos, claramente en el caso de la juventud, con el efecto positivo de socializarles como ciudadanos activos en edades tempranas y ampliando las posibilidades de que continúen implicados en un futuro; 2) las iniciativas de agenda no consiguieron movilizar personas con bajos niveles de interés político o sentimientos de eficacia política; 3) los partidos políticos son importantes a la hora de movilizar a la gente para apoyar iniciativas, mientras que ser parte de otras formas de asociación parece ser irrelevante; y 4) la utilización de internet funciona como predictor del apoyo a estos instrumentos, lo que mostraría que las iniciativas de agenda son una forma relativamente accesible de participación. Aunque los resultados invitan a cierto optimismo, cabe matizarlos considerando que el instrumento es nuevo y ha generado grandes expectativas además de haber sido muy publicitado. Que el interés se sostenga a lo largo del tiempo dependerá, entre otros, de la percepción de su eficacia para canalizar demandas ciudadanas.

Uno de los argumentos clásicos en defensa de la promoción de la participación la concibe como una “escuela de democracia”, dado que la propia implicación en las herramientas habilitadas comporta efectos educativos que pueden limitarse a los participantes directos del proceso o, si se alcanza una visibilidad suficiente y proyección exterior, extenderse a sectores sociales más amplios que perciben la voluntad de ser escuchados e implicados en la toma de decisiones (Font et al., 2001). El éxito de mecanismos de participación como la iniciativa, por tanto, debe entenderse como un proceso que incluye un aprendizaje de la ciudadanía, donde los diferentes instrumentos participativos, en caso de estar bien diseñados y utilizarse correctamente, contribuirían a generar esa cultura y práctica participativas en la población. La contracara de las consultas populares es que podrían generar división y polarización (nos referiremos a esto más adelante).

Otro argumento frecuente en la literatura sobre democracia directa apunta a la reducción de la distancia entre las instituciones y la sociedad. Al no limitarse la relación electoral entre ciudadanía y administración a la elección periódica de representantes, se reduciría la percepción de la distancia entre representados y representantes y la ciudadanía se vería más atraída por los debates públicos. En la experiencia de EEUU se observa un incremento y ampliación de la discusión sobre cuestiones públicas, al tiempo que las campañas sobre temas controvertidos han atraído la atención de los medios (Collins y Oesterle, 1995). De este modo, al incrementarse la visibilidad y el interés por determinados asuntos políticos, se promovería también una mayor participación electoral.

Por tanto, ante el creciente cuestionamiento de las instituciones democráticas, estos instrumentos de participación directa pueden contribuir a descargar parte de la presión sobre los organismos representativos y contribuir a la integración de sectores que se sienten excluidos (Cuesta López y Presno Linera, 2017). Por ejemplo, en el caso de Los Ángeles sobre el establecimiento del salario mínimo local (ver [ficha 10](#)) o en el de San Antonio en Texas (ver [ficha 17](#)), vemos que la iniciativa sirvió precisamente para colocar en el centro de la discusión pública una temática que afectaba a los trabajadores con salarios bajos, que constituyen un sector importante de la población.

La voluntad de incorporar mayores sectores de la población a los procesos participativos se plasma en el intento por parte de las administraciones de abrir canales dirigidos a los individuos que no están representados en partidos o asociaciones. Desde finales de los 80' se han evidenciado limitaciones del modelo de participación de base asociativa, debido al cuestionamiento de la representatividad tanto de las entidades participantes en relación al conjunto del tejido asociativo, de las personas asistentes en relación a sus entidades, como de las entidades en relación a los intereses presentes en el conjunto de la población (Font et al., 2010). Sin embargo, aunque las iniciativas de participación ciudadana abren esos canales de involucración individual, los estudios muestran que la ciudadanía solamente activa los mecanismos de democracia directa en ocasiones muy específicas, siendo las organizaciones y, bastante a menudo, los partidos quienes inician los procesos (Serdült y Welp, 2012).

2.2.3. Recursos y costes

Un dilema clásico de la activación de mecanismos de participación es que la mayoría de la ciudadanía no cuenta con los recursos necesarios en cuanto a tiempo, medios, conocimiento o habilidades para iniciarlos (Każmierczak, 2011). Sin embargo, en las sociedades más desarrolladas también se identifica un potencial participativo derivado de que amplios sectores de la ciudadanía están cada vez más informados y predispuestos a participar (Inglehart, 1991).

Al tiempo que aumenta el nivel educativo y cultural de las sociedades, las aportaciones que ofrecen las nuevas tecnologías reducen los costes de la participación, consumiendo menos tiempo, dedicación, presencia física e incluso contacto con otros actores. Así, la población se encontraría en mejores condiciones para implicarse en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, con algunas excepciones como el modelo de iniciativa finlandés (ver [ficha 19](#)), no es muy común que esté permitida la recolección de firmas digital mediante plataformas online. Por lo tanto, de momento en la mayoría de las experiencias las posibilidades que comportan las nuevas tecnologías solamente se aplican en las campañas y en la difusión, pero no en la activación formal de las iniciativas.

En todo caso, esto no hace desaparecer el reto planteado por los costes que conlleva informarse para participar de forma efectiva y responsable. En las iniciativas, de cara a la votación final en un referéndum, la falta de información de la ciudadanía se agrava en dos sentidos (Cronin, 1989): por un lado, cuando el debate en la campaña lo desarrollan grupos de interés en lugar de partidos políticos, sus motivaciones e intereses son menos conocidos que las ideologías de los partidos y por tanto su capacidad para influir de forma decisiva en el debate público es mayor; por el otro lado, las propuestas políticas que se discuten y sus implicaciones pueden ser largas, técnicas y complejas, tanto si pensamos en la gran mayoría de los casos locales analizados aquí, como si lo hacemos en algunas de las consultas nacionales más famosas de los últimos años (por ejemplo, el Referéndum de Paz en Colombia, con un acuerdo de 297 páginas que apenas hubo tiempo e intención de analizar y debatir). En muchas ocasiones, la ciudadanía también puede optar por seguir el atajo informativo que representa el posicionamiento de los partidos en relación al tema, sin necesidad de conocer los detalles de la propuesta, lo que ha generado un amplio debate sobre las bondades y los problemas que ello conlleva (Gómez Fortes y Font, 2014; Linares Lejarraga, 2017). Los estudios más sistemáticos sobre formación de preferencias muestran que en general, también cuando se trata de referendos activados por la ciudadanía, los partidos tienen un rol influyendo en la formación de preferencias (Le Duc, 2002).

En definitiva, informarse y movilizarse conlleva una inversión de tiempo y recursos que espera alcanzar determinados beneficios (en el caso de las iniciativas, incidir en el proceso de toma de decisiones). Al ser el tiempo disponible para participar un recurso limitado y, por tanto, muy valorado, exige que la participación conlleve satisfacciones expresivas o instrumentales (Font et al., 2010). Esto es especialmente importante de cara a los costes implicados en el impulso inicial de una iniciativa. Realizar una propuesta política, recabar las firmas necesarias y, en caso de que derive en una votación, realizar una campaña es, sin duda, mucho más costoso que participar de forma más puntual firmando y/o votando en un referéndum. Por ello, el cálculo de costes y beneficios que puede motivar a un grupo ciudadano a plantear una iniciativa irá asociado a su diseño (costes) y a las posibilidades de éxito e influencia que esta ofrezca. Por ejemplo, en el caso de Ginebra (ver [ficha 15](#)) y, en general, en el escenario suizo encontramos estudios sobre la barrera de los recursos y su influencia en las iniciativas ciudadanas, que para superar el umbral de firmas exigen costes económicos muy elevados (Ruppen, 2004).

2.2.4. Grupos de interés

La revisión de estudios y el análisis de experiencias muestra claroscuros. Uno de los aspectos negativos más destacados hace referencia a la actuación de grupos de interés. Dado que las iniciativas requieren una importante capacidad de movilización, recursos económicos y humanos, existe el peligro de que sean utilizadas por grupos de interés con capacidad para presionar e influir en el resultado (Lissidini, 2008). Por ejemplo, Garrett (2004) analiza el importante y a veces problemático rol que desempeñan los poderes económicos y los partidos políticos en el revocatorio en California. En el ejemplo de Richmond (ver [ficha 16](#)), en la iniciativa sobre el límite de los precios del alquiler, la patronal del sector realizó una campaña muy potente, dotada de mayores recursos, aunque incluso así no consiguieron capturar a la mayoría de la opinión ni el voto final en el referéndum. Asimismo, en muchos países los partidos políticos han tenido un papel clave en el uso de las iniciativas para impulsar sus agendas y movilizar votantes (Serdült y Welp 2012, Seo, 2017).

Una preocupación en esta línea es que intereses económicos poderosos puedan “comprar” legislación impulsando medidas y haciendo campaña para su aprobación. Diversos estudios indican que la inversión en campañas es muy efectiva para rechazar una iniciativa, pero tiene un efecto muy limitado cuando es a favor de una propuesta (Lupia y Matsusaka, 2004). Los poderes económicos, por tanto, contarían con mayor influencia a la hora de promover un rechazo de iniciativas de la ciudadanía que para promover las suyas propias, dada la tendencia general en los referéndums a que se imponga el miedo al cambio frente al mantenimiento del *statu quo*.

Otro riesgo de esta apertura de las iniciativas a la toma de decisiones hace referencia a la cooptación del proceso político. Por ejemplo, si un gobierno desconoce cuáles son las preferencias mayoritarias respecto a un tema, podría hacer concesiones ante intereses organizados para evitar los riesgos de una iniciativa (Lupia y Matsusaka, 2004). La validez de la crítica debería ser contrastada con estudios en profundidad, ya que sin la incorporación de estos mecanismos los lobbies suelen igualmente operar, por otras vías. Aun considerando este riesgo, el referéndum añade un nivel de incertidumbre que, si se respetan las reglas democráticas y se mejoran los espacios de formación pública (dos aspectos clave), tiene un potencial para disputar el poder a los actores dominantes.

En el caso de las iniciativas revocatorias, dado que su activación requiere organización y recursos, los partidos políticos estarían más preparados para desarrollarlos e impulsarlos, además de contar con mayores incentivos para hacerlo (Welp, 2018). Así, instrumentos que se han puesto en marcha con la motivación de abrir canales de participación y control en manos de la ciudadanía pueden acabar siendo cooptados por grupos organizados o partidos políticos que, cuando menos, tendrán una fuerte capacidad de influencia en su desarrollo. Este es un hecho para tener en cuenta, aunque difícil de atajar.

2.2.5. Mecanismos de democracia directa y democracia representativa

¿Los instrumentos de democracia directa complementan o rivalizan con las instituciones representativas? ¿Mejoran los canales existentes de participación? Las iniciativas ciudadanas pueden concebirse como herramientas de colaboración entre ciudadanía y administración o bien catalogarse como mecanismos de intromisión y alteración de los programas de gobierno (Morales Arroyo, 2017). Por ejemplo, las críticas al referéndum revocatorio en

California lo tildaron de antidemocrático, dado que socavaba la democracia representativa, con sus elecciones periódicas que permiten la rendición de cuentas, para posibilitar que una medida impopular pueda derivar en el fin del mandato antes de su término (Garrett, 2004).

Según Breuer (2008a), los diferentes modelos de iniciativa pueden responder de forma diferenciada a la pregunta de cómo se relacionan democracia directa y representativa. Cuando estas herramientas son reactivas (es decir, cuando habilitan a la ciudadanía para vetar propuestas o decisiones de las autoridades públicas), se podrían describir como complementarias a la democracia representativa. En cambio, cuando son proactivas (es decir, cuando la ciudadanía puede formular propuestas para incorporarlas en la agenda política y, por tanto, desafiar el statu quo legal), se podrían describir como un sustituto de la democracia representativa, dado que la propia ciudadanía adoptaría el rol del legislador. Considerando que operan puntualmente y en ningún caso, ni siquiera en Suiza o California, un porcentaje destacado de la legislación se aprueba por estas vías, lo cierto es que cabría hablar de correctivo más que de sustituto.

En términos generales, las iniciativas ciudadanas, allí donde existen y son utilizadas, no han reemplazado a la democracia representativa, sino que la han complementado² (Kaufmann y Waters, 2004). Por ejemplo, en Finlandia, donde alrededor de un tercio de la población ha firmado una o más propuestas de iniciativa ciudadana, un 83% está de acuerdo en que esta herramienta ha tenido un impacto positivo en el funcionamiento de la democracia (Christensen et al., 2017). Siguiendo con esa concepción dinámica, la participación ciudadana también se ha considerado un medio para “democratizar la democracia” (Sidor, 2012). Así, la iniciativa permite abrir canales complementarios de participación en la toma de decisiones más allá de la elección de candidatos o partidos, alentando el impulso de ideas y apoyos desde abajo (Beramendi et al., 2008).

En lugar de que el gobierno monopolice el derecho a tomar decisiones, una democracia directa moderna bien diseñada implicaría que tanto representantes como las y los propios ciudadanos (actuando como “políticos ocasionales”) cuenten con poder de decisión (Büchi, 2011). Por su parte, la iniciativa de agenda puede ser un mecanismo para trasladar las demandas ciudadanas y aumentar la agenda legislativa, acercando a la administración y la ciudadanía (Welp y Suárez, 2017).

2.2.6. Debate político y deliberación

Si en lugar de fijarnos en los objetivos nos centramos en el propio proceso, los intentos de profundización de la democracia apuntarían hacia la dimensión deliberativa: el desarrollo de un debate de calidad, donde diferentes puntos de vista sean escuchados y respetados. Un objetivo deseable en los procesos de democracia directa es el incremento la transparencia de la toma de decisiones, al implicar un acceso a la información y un mayor debate público sobre los temas abordados, así como los valores e intereses implicados en ello. En este sentido, se pueden acentuar las cualidades deliberativas de los debates públicos y las campañas desarrolladas en las iniciativas y referéndums (Schiller, 2011a). Una campaña de cara a un referéndum puede ser concebida como un intercambio de argumentos conducente a una mayor racionalidad en las decisiones colectivas, yendo más allá que el mero debate parlamentario (Kersting, 2009). En esta línea, la Citizens’ Initiative Review en Oregón incorpora un proceso deliberativo a la iniciativa ciudadana para profundizar y sistematizar los distintos posicionamientos de cara a generar una votación informada (ver [ficha 21](#)).

Sin embargo, ese intercambio racional de argumentos suele estar condicionado por los pesos específicos de los actores que intervienen y su capacidad de influir en el debate. Además, una de las críticas fundamentales es que los referéndums dividen y, en la práctica, tienden a polarizar los posicionamientos. De hecho, su propia lógica adversarial y mayoritaria imposibilita que se llegue a una solución deliberada y consensuada entre las diferentes partes implicadas. Los análisis de la movilización anti mezquita en Helsinki (ver [ficha 19](#)) o contra las y los mendigos en Ciudad Quezón (ver [ficha 14](#)) ilustran como las iniciativas también pueden polarizar y generar enfrentamiento entre grupos sociales e ideológicos. En el caso de Suiza, aun así, los referéndums (por definición mayoritarios) han funcionado bien fortaleciendo canales de negociación. Si se asume que los conflictos están presentes en una sociedad determinada, el referéndum puede ser un mecanismo idóneo para resolverlos a partir de unas reglas y procedimientos consensuados. Su capacidad para profundizar o resolver conflictos está asociada, entonces, a los contextos de activación.

A diferencia de las iniciativas legislativa y de referéndum, donde los impulsores deberán explicar y justificar su propuesta al conjunto del electorado, en una iniciativa de agenda se traslada una demanda a las autoridades, que tomarán la decisión final. En este caso por tanto los impulsores actúan activando el debate público, que se produciría a posteriori (Büchi, 2011). Si bien su alcance es menor, la iniciativa de agenda promueve una discusión y deliberación pública de cuestiones que los representantes no han considerado prioritarias, contribuyendo a la integración de intereses en los órganos representativos (García Majado, 2017). Sin embargo, en la práctica no parece producirse este efecto esperado. Muchas propuestas de las iniciativas de agenda no se tratan nunca o aparecen en el orden del día para cumplir la formalidad, sin generarse esa deliberación pronosticada. En el caso español, donde la iniciativa requiere el debate y la aprobación de la cámara municipal, esto ocurre con frecuencia (Suárez Antón, 2017). Por tanto, la iniciativa de agenda promueve y visibiliza los debates dependiendo, en muchos casos, del apoyo que obtiene en los actores políticos mejor establecidos.

2.2.7. Control y rendición de cuentas

Otro argumento relacionado con la profundización de la democracia hace referencia a la supervisión de las instituciones representativas. Los instrumentos de democracia directa se espera que ofrezcan instrumentos de control político y por tanto un fortalecimiento de la rendición de cuentas y de la capacidad de adecuación de las élites políticas a las demandas ciudadanas (Setälä y Schiller, 2009).

Si los cargos públicos son agentes de los votantes, estos últimos tendrían el derecho mediante la iniciativa legislativa y derogatoria de anular decisiones políticas (Matsusaka, 2004). Este control se puede ejercer sobre la legislación y sobre los propios legisladores. Por un lado, las iniciativas derogatorias funcionan como instrumentos de control político para garantizar que los gobiernos puedan ser cuestionados apelando a una mayoría de la población, mientras que las minorías tienen la oportunidad de conseguir apoyos en un referéndum. Esto ocurre sobre todo cuando legislaciones controvertidas suscitan polémica ideológica, visibilidad mediática y protestas contrarias o a favor. En estos casos, las iniciativas ciudadanas pueden servir para clarificar qué relación de fuerzas existe, es decir, qué apoyos tiene una medida o contramedida. Por ejemplo, en la iniciativa de referéndum sobre la Gran Mezquita de Helsinki (ver [ficha 19](#)), la propuesta de iniciativa sirvió a actores de la derecha para fomentar el debate, visibilizar sus argumentos y movilizar justo antes de que la cámara

representativa local tomara la decisión sobre la construcción de la mezquita.

También se ha argumentado que la sola posibilidad de activación de la iniciativa mejora la representación, manteniendo a los representantes alerta. Según algunos estudios, en Suiza los representantes estarían más influenciados por la amenaza de una iniciativa derogatoria que por la iniciativa legislativa, dado que quienes pierden una votación en los órganos representativos a menudo impulsan este tipo de iniciativas (Collins y Oesterle, 1995). En todo caso, la existencia de este conjunto de instrumentos y la capacidad de control a la actividad gubernamental que suponen se convierten en un incentivo importante para que los representantes tiendan a negociar sus propuestas antes de aprobarlas, dado el riesgo de que estas puedan ser paralizadas con posterioridad.

Respecto al control de los legisladores, el referéndum revocatorio descansa en la idea de que los cargos públicos deben ser responsables ante la ciudadanía que los escogió, posibilitando la finalización anticipada de su mandato si no cumplen con las expectativas y por tanto creando mecanismos efectivos de rendición de cuentas vertical. Así, una de las motivaciones para implementar esta herramienta en varios estados de EEUU, como Oregón, fue para contrarrestar la percepción de que los cargos electos estaban demasiado conectados a los poderosos intereses económicos, forzándoles a ser más receptivos ante otras demandas ciudadanas (Beramendi *et al.*, 2008).

Cronin (1989) resume los argumentos a favor y en contra de la iniciativa revocatoria. Entre sus virtudes, el revocatorio permite una rendición de cuentas permanente, habilitando a la ciudadanía a destituir cargos públicos incompetentes, deshonestos o irresponsables. También contribuye a controlar una excesiva influencia de intereses particulares sobre el gobierno o promueve el interés sobre el desarrollo político entre elecciones. Entre sus inconvenientes, el revocatorio entraría en conflicto con la idea del mandato representativo libre y convierte los cargos públicos en menos atractivos para los individuos más capaces. Las votaciones en los revocatorios son divisivas, polarizantes, confusas, a menudo injustas, costosas y están sujetas a una miríada de abusos y consecuencias inintencionadas. Por lo tanto, como veremos a continuación, estos elementos positivos que posibilitan el control ciudadano tienen el inconveniente de poder afectar negativamente la gobernabilidad.

2.2.8. Gobernabilidad

La relación establecida entre administración y ciudadanía descansa, entre otros factores, en la percepción de los actores políticos como más o menos activos. Así, Agger y Lund (2017) analizan el rol de la ciudadanía en la administración pública (como clientes, consumidores o coproductores) asociado a las diversas concepciones de la democracia. En la concepción liberal clásica de la democracia la ciudadanía es percibida como cliente, que expresa sus preferencias como votante en las citas electorales o como individuo perteneciente a partidos o grupos de presión. El riesgo aquí es que las políticas desarrolladas entre una elección y otra no satisfagan las necesidades de la ciudadanía. Como una reacción a este rol pasivo del ciudadano como cliente, la perspectiva de la Nueva Gestión Pública concebía a la ciudadanía como consumidora, que puede incidir en las políticas públicas mediante su capacidad para seleccionar proveedores de servicios que se adecúen a sus preferencias. Bajo esta perspectiva tampoco se incorpora el conocimiento ciudadano en el desarrollo de las políticas públicas, más allá de su posibilidad de elección. Con la visión de la Nueva Gobernanza Pública el rol de la ciudadanía pasa a ser más activo, concebida como socia potencial

para contribuir en la mejora de los servicios y políticas públicas. Este rol de coproducción o cocreación, basado en la movilización de recursos y conocimientos para desarrollar políticas y servicios, encontraría el problema de que la falta de tiempo y recursos deriva en procesos participativos donde predomina un sector muy concreto de la población.

Dadas las limitaciones de estos modelos, Agger y Lund (2017) proponen un rol de la ciudadanía como coinnovadora, que active a la ciudadanía y su conocimiento, atendiendo a sus necesidades, al tiempo que se apela a la capacidad creativa de la propia ciudadanía. Bajo esta última concepción podríamos identificar los instrumentos de iniciativa ciudadana, especialmente aquellos que permiten a la ciudadanía innovar, de forma más proactiva, desarrollando propuestas de políticas públicas. El establecimiento de garantías y elementos facilitadores como el apoyo económico o técnico para la elaboración de las propuestas iría en la línea de posibilitar que los sectores con menos recursos tengan la posibilidad de llevar a cabo sus propuestas.

En los casos estadounidenses estudiados, por ejemplo (ver [ficha 10](#), [16](#), [17](#) y [18](#)), las oficinas electorales ofrecen apoyo para la redacción de los proyectos de iniciativa. No obstante, como muestra otro caso como el de Buenos Aires (ver [ficha 5](#)), los promotores, cuando son grupos vecinales, de trabajadores o de consumidores con menos recursos, suelen confiar en otros actores asociativos altamente especializados (ecologistas, arquitectos con compromiso social, sindicatos) para la redacción y creación de sus propuestas, con el objetivo de cumplir todos los requisitos legales y de viabilidad técnica.

Los instrumentos de democracia directa y de iniciativa no siempre fomentan la inclusión política. Como veíamos, una crítica recurrente apunta hacia el uso de estas herramientas por grupos con capacidad de movilización, con el riesgo de afectar negativamente a la gobernabilidad. En este sentido, la iniciativa revocatoria es considerada un mecanismo altamente polarizante y divisivo que puede desencadenar importantes confrontaciones que interrumpen los mandatos, creando incentivos para que los grupos de la oposición reemplacen a los cargos electos. Diferentes estudios muestran que los partidos políticos de la oposición utilizan a menudo los referéndums cuando no consiguen ganar las elecciones regulares (Kersting, 2009). Por ejemplo, en Perú, donde se han activado 5.303 referéndums revocatorios en 747 municipios entre 1997 y 2013, la utilización partidista de esta iniciativa ha provocado un estado permanente de campaña electoral, erosionando la gobernabilidad y la legitimidad democrática (Welp, 2016).

Por otro lado, también cabe esperar que si es la ciudadanía quien promueve los referéndums, este mecanismo pueda servir para resolver conflictos mediante un voto mayoritario, como por ejemplo mediante la iniciativa derogatoria aplicada en relación a legislación controvertida.

2.2.9. Calidad de las decisiones

Finalmente, los procesos de formulación de políticas requieren también cierta atención, ya que la inclusión política implica no solo la apertura de oportunidades para actores habitualmente excluidos del proceso político, sino también la generación de oportunidades para realizar buenas propuestas con información, medios suficientes y responsabilidad sobre las consecuencias de esas medidas. Algunas perspectivas, basadas en la falta de recursos de la ciudadanía, apuntan que las decisiones fruto de procesos de democracia directa pueden ser inefectivas, dadas las limitaciones de conocimiento tecnológico y experto (Każmierczak,

2011). Además, la democracia directa podría conllevar decisiones irracionales sobre temas complejos dada la posibilidad de manipulación de y sobre determinados actores (Rourke et al., 1992).

Así, una objeción a la democracia directa “desde abajo” hace referencia a que pueden tomarse decisiones aisladas sobre temas interrelacionados, abriendo la posibilidad a las irracionalidades colectivas (Petit, 2012). Este escenario se produciría si, por ejemplo, la ciudadanía votara dos iniciativas a favor de aumentar el gasto en urbanismo y educación y otra iniciativa a favor de reducir los impuestos municipales. En este sentido, Linares Lejarraga (2017) argumenta que, ante votaciones relacionadas, se podría o bien generar alternativas más complejas donde todas las posibles combinaciones se pudieran ordenar jerárquicamente o bien realizar votaciones secuenciales en un corto espacio de tiempo enfatizando sus interconexiones.

Por otro lado, algunas contribuciones apuntan que las iniciativas acercan las políticas públicas a las preferencias del votante medio (Gerber, 1996; Arnold y Freier, 2015). Un estudio en EEUU muestra que aquellos estados que cuentan con la iniciativa legislativa desarrollan políticas públicas que se acercan más a las preferencias del votante medio que otros estados donde no existe esta herramienta (Matsusaka, 2010).

¿Cómo son las políticas que surgen de estas iniciativas? La evidencia apunta en direcciones diversas. Si nos fijamos por ejemplo en su efecto en el gasto, un estudio centrado en EEUU en el período 1970-2000 (Matsusaka, 2008), muestra que los estados que cuentan con la iniciativa legislativa conllevan un menor gasto público, una descentralización del gasto del estado al municipio y una menor recaudación de impuestos mediante tasas a favor de impuestos y cargos por servicios. No obstante, en ese mismo estudio se afirma que según los datos municipales, las iniciativas locales conllevaban un mayor gasto público en los 80' y 90'. Otra investigación centrada en 350 ciudades en California (EEUU), en 2000, muestra que la presencia de la iniciativa legislativa conlleva un aumento del gasto público cuando los requisitos de aceptación no son demasiado elevados (Gordon, 2004).. Asimismo, un estudio que analiza 2.056 municipios de Bavaria (Alemania) entre 1983 y 2011 muestra que la iniciativa local está asociada a mayor gasto público (Asatryan *et al.*, 2016).

En relación a otros temas, algunos estudios sobre EEUU y Suiza vinculan la presencia de instrumentos de democracia directa con efectos como un medioambiente más limpio, mejoras en educación o en salud psíquica (ver un resumen en Matsusaka, 2008). Es necesario contar con más evidencia empírica, especialmente en aquellas regiones menos estudiadas, para poder determinar si todos estos efectos son generalizables o atienden a contextos muy concretos y dinámicas coyunturales.

En definitiva, hemos comprobado que no existe un consenso en los debates acerca de la democracia directa en general y las iniciativas ciudadanas en particular. Sin duda, gran parte de las virtudes y defectos que se asocian a estas herramientas tendrán mayor o menor relevancia en función de su diseño específico, del funcionamiento de las instituciones (por ejemplo, los organismos electorales a cargo de supervisar estos procesos), la responsabilidad política de las autoridades (aceptando las reglas del juego democrático) y la cultura cívica (capacidad de la ciudadanía y otros actores de activar estas herramientas). En los siguientes apartados analizaremos en detalle elementos centrales del diseño de estas herramientas, tales como los requisitos necesarios para su validación, los objetivos para los cuales se han desarrollado o su carácter más o menos vinculante.

3. Orígenes y expansión

En este apartado resumimos brevemente los orígenes de las iniciativas y su proceso de difusión y extensión global en el período más reciente. Presentamos primero una panorámica mundial de las iniciativas ciudadanas, tanto a nivel nacional como regional y local.

La iniciativa de participación ciudadana a menudo se considera una innovación suiza. Concretamente, muchos cantones suizos adoptaron la iniciativa constitucional durante la década de 1830, así como la iniciativa legislativa durante los 1860 (Collins y Oesterle, 1995). A nivel nacional, la iniciativa se implementó en Suiza en 1891 y en Liechtenstein en 1921 (Seo, 2017). No obstante, la concepción de la democracia directa en la que la iniciativa se enmarca es muy antigua e incluso en la Grecia clásica hubo algún instrumento muy similar, mientras que en la constitución que surgió de la revolución francesa de 1793 ya aparecía la iniciativa ciudadana (Kaufmann y Waters, 2004). Además, mecanismos como el de la petición (precursora de la iniciativa de agenda) se fueron expandiendo en Europa desde los siglos VI-VII.

En su rastreo de los precedentes de la iniciativa de agenda, Suárez Antón (2017) lo ubica en Francia desde Capeto (987-996) y con mayor claridad con Luis IX (1226-1270). En España, a partir del Siglo XII se encuentra esta práctica de dirigirse al rey en demanda de justicia, gracia o auxilio. Una versión más sofisticada se encuentra en los artículos de la Cámara de los Comunes aprobados por Enrique IV (1399-1413) que introduce la práctica de presentar peticiones redactadas en forma de proyecto de ley que el rey debía limitarse a aceptar o rechazar sin modificación. Estos antecedentes concuerdan con la crítica de Whitehead a la división tajante entre democracia representativa y democracia directa, que oculta la presencia de elementos de participación y una puja por ampliarlos a lo largo de la historia de los estados (Whitehead 2017).

En Suiza los cantones regulaban estos mecanismos desde antes de que se aprobara la primera constitución de la Confederación, en 1848 (véase por ejemplo la expansión de la revocatoria de mandato en Serdült 2015). Bajo la inspiración directa de Suiza (incluyendo visitas al país), en EEUU 19 estados autorizaron iniciativas legislativas entre 1898 y 1918, en la Era Progresista, empezando por Dakota del Sur (Collins y Oesterle, 1995). En Japón, la descentralización e incorporación de mecanismos de participación ciudadana se dieron durante la ocupación norteamericana, tras la segunda guerra mundial. En otros países estos instrumentos se adoptaron tras períodos dictatoriales, como en Italia o Alemania (a nivel regional) desde 1945 o posteriormente en América Latina (Ruth et al 2017). De forma similar, en el Este de Europa las iniciativas se introdujeron en la década de 1990 durante el período postcomunista.

Por su parte, la iniciativa de agenda apareció por primera vez en el ordenamiento de la Constitución de Austria en 1920, si bien la primera experiencia formal tuvo lugar en Italia en 1954 (Welp y Suárez, 2017). Otros desarrollos iniciales se produjeron en las constituciones de algunos países europeos como Letonia o España tras la I Guerra Mundial. Desde 1989 la iniciativa de agenda se estableció en diversos ámbitos geográficos como en el Sudeste Asiático (Filipinas y Tailandia), África Occidental (Gana y Níger) y Europa del Este (Hungría, Polonia y Eslovenia) (Beramendi et al., 2008). Más recientemente, la iniciativa de agenda se ha visto reforzada con la tercera ola de reformas constitucionales en América Latina y el fallido proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea (Welp y Suárez, 2017).

La iniciativa derogatoria se añadió a la constitución en Suiza en 1874 (Kaufmann y Waters, 2004). El nacimiento de esta herramienta por tanto también se suele ubicar en Suiza a finales del siglo XIX, tanto a nivel local como estatal, seguido de nuevo por EEUU a finales del XIX y principios del XX (Beramendi et al., 2008). También encontramos en esas fechas que, durante un año, 1918-1919, existió el derecho al referéndum popular a nivel local en Finlandia, que solamente fue utilizado una vez y fue abolido con el final de la Guerra Civil (Büchi, 2011). No obstante, se ubica una aparición mucho anterior del revocatorio en las leyes de la Corte General de Massachusetts Bay Colony en 1631 (Welp, 2018).

Un estudio de alcance global, centrado en el nivel nacional y en los mecanismos activados por recolección de firmas que culminan en voto, mostraba que hasta 1920 el único país con este tipo de regulación era Suiza. En el período siguiente, 1921-1950, se suman al país alpino Letonia, Liechtenstein y Estonia. Entre 1951 y 1988 Letonia y Estonia eliminarán estos mecanismos y los incorporarán Uruguay, San Marino e Italia (de cuatro, pasarán a ser cinco los países que los regulen a nivel nacional). Es recién tras la caída del muro de Berlín y la restauración de la democracia en los países de América Latina que este mapa comienza a cambiar. El estudio muestra entonces que entre 1989 y 2009 no solo se incrementa el número de países que incluyen regulación sino también las prácticas. Suiza, Liechtenstein, San Marino y Uruguay son los casos que muestran mayor frecuencia de activaciones. Otros países en que se evidencian son Ucrania, Taiwán, Palaos, Hungría, Eslovaquia, Bolivia, Venezuela y Colombia (Serdült y Welp, 2012). Este grupo se ha seguido ampliando ya que con posterioridad a la publicación del estudio otros países han introducido estos mecanismos.

En términos generales, la principal evolución de las iniciativas ha tenido lugar desde la década de 1990. En esta, no se da una tendencia general para liberalizar los procedimientos, sino que en algunos países se han tomado pasos adicionales hacia regulaciones más abiertas a la ciudadanía (como en Bulgaria en 2009, algunos estados alemanes o Suecia en 2011), mientras que en otros países se han adoptado regulaciones más restrictivas (como en Eslovaquia en 2001 o en la República Checa en 2004) (Schiller, 2011a). Si seguimos con el ejemplo suizo, vemos que el desarrollo de estos instrumentos no corresponde a un solo momento puntual. Allí, el establecimiento de herramientas de iniciativa fuertes ha sido un proceso paulatino, a través de la presión de poderosos movimientos ciudadanos (Kaufmann y Waters, 2004).

3.1. Dónde: Mapa de las iniciativas

Más allá de saber dónde se inició, lo más interesante es conocer qué ocurre en la actualidad. Por ello, a continuación analizamos a grandes rasgos los lugares en que estas iniciativas de participación ciudadana están presentes. Las experiencias registradas no suponen un censo exhaustivo de estas herramientas, pero dan una idea de las regiones y países en que se encuentran reguladas y/o se utilizan con más o menos asiduidad.

La tabla 2 muestra aquellos casos en los que hemos encontrado constancia de la existencia de prácticas o legislación al respecto a nivel local, regional y nacional. En algunos casos, la introducción de un mecanismo en la constitución no ha sido acompañada por la regulación efectiva, o el mecanismo nunca se ha puesto en marcha. Asimismo, la presencia de un tipo de iniciativa a nivel local o regional en un país puede significar que es acompañada de una práctica extendida o que apenas un municipio la utiliza. No se trata de una revisión exhaustiva, sino una síntesis de la información que hemos encontrado en la consulta de la bi-

bliografía de este estudio y a partir de la revisión de la base de datos del Center for Research on Direct Democracy (c2d) y portales web que recogen experiencias participativas como The Navigator to Direct Democracy, The ACE Electoral Knowledge Network y Participedia.

Existen aún más razones para tratar con prudencia la información mostrada en la tabla. Por un lado, con toda certeza algunas prácticas o regulaciones existentes no aparecen reflejadas. Por otro lado, en muchos casos la información disponible es incompleta o confusa. Así, sumado a la enorme diversidad terminológica existente, resulta difícil diferenciar entre tipos de iniciativas.

Como panorama general, las iniciativas se encuentran mucho más presentes en los continentes europeo y americano. En África, Asia y Oceanía encontramos menos países con estas herramientas.

Tabla 2. Presencia de legislación y/o experiencias de diferentes tipos de iniciativa a nivel local, regional y nacional

		In. legislativa			In. agenda			In. referéndum			In. derogatoria			In. revocatoria		
		Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.
África	Benín						•									•
	Botsuana						•									
	Burkina Faso			•			•									
	Cabo Verde			•			•					•				
	Congo						•									
	Costa Marfil			•												
	Etiopía													•	•	•
	Kenia			•			•									
	Liberia			•			•									•
	Níger						•									
	Togo			•			•									•
	Uganda			•			•									•

		In. legislativa			In. agenda			In. referéndum			In. derogatoria			In. revocatoria		
		Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.
América	Argentina	•	•		•	•	•	•	•			•		•	•	
	Bolivia	•		•			•					•		•	•	•
	Brasil				•	•	•									
	Canadá	•	•			•		•	•						•	
	Colombia	•	•	•	•	•	•				•	•	•	•	•	
	Costa Rica			•			•									
	Cuba						•							•		
	Ecuador	•	•	•			•					•		•	•	•
	EEUU	•	•					•	•		•	•		•	•	
	Guatemala						•									•
	Honduras						•			•						
	México	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	
	Nicaragua			•			•									
	Panamá															•
	Paraguay						•									
Perú	•	•	•			•					•		•	•		
Uruguay			•								•					
Venezuela			•										•	•	•	
Asia	Filipinas	•		•			•				•	•	•			
	Georgia			•	•	•	•									
	Japón	•												•	•	
	Kirguistán						•								•	
	Tailandia						•									
	Taiwán	•		•										•	•	•
	Turkmenistán				•	•	•	•	•							

		In. legislativa			In. agenda			In. referéndum			In. derogatoria			In. revocatoria			
		Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	Local	Reg.	Nac.	
Europa	Albania			•			•			•			•			•	
	Alemania	•	•		•	•		•	•		•			•	•		
	Andorra			•			•										
	Austria				•		•										
	Bielorrusia			•			•									•	
	Bulgaria	•		•	•		•			•							
	Croacia	•		•									•				
	Dinamarca						•										
	España				•	•	•		•	•							
	Eslovaquia	•		•			•							•	•		
	Eslovenia	•					•					•		•			
	Estonia			•													
	Finlandia				•	•	•		•								
	Francia	•															
	Holanda						•						•				
	Hungría	•		•			•						•				
	Italia	•	•		•	•	•					•		•			
	Liechtenstein			•			•						•			•	
	Letonia			•			•										
	Lituania			•			•										
	Macedonia	•					•						•				
	Malta												•				
	Moldavia			•			•								•	•	•
	Montenegro						•				•						
	Noruega				•	•	•										
	Polonia	•					•								•	•	
	Portugal						•				•						
	Rep. Checa	•															
Rumanía			•			•											
Rusia			•													•	
San Marino			•			•						•					
Serbia			•	•		•											
Suecia				•	•	•		•									
Suiza	•	•	•								•	•	•	•	•		
Ucrania			•														
Oceania	Australia	•	•														
	Islas Marshal															•	
	Kiribati															•	
	Micronesia			•												•	
	Nueva Zelanda									•							
	Palaos			•									•			•	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Center for Research on Direct Democracy³ (c2d), The Navigator to Direct Democracy⁴, The ACE Electoral Knowledge Network⁵ y Participedia⁶ y las fuentes citadas en la bibliografía.

A continuación presentamos una visión general del mapa de iniciativas en las diferentes regiones, luego nos centramos en ejemplos de cada tipo de iniciativa y en la frecuencia de su uso.

3.1.1. Panorámica general

Los datos muestran que los instrumentos que permiten la iniciativa ciudadana están presentes en muchos menos países que los referéndums obligatorios u opcionales impulsados por las autoridades. En Europa esta proporción era hace unos años de menos de un tercio, mientras que en otros lugares como África y Asia la diferencia era mucho mayor (Kaufmann y Waters 2004, Beramendi et al., 2008).

En África no hemos encontrado experiencias ni regulaciones de iniciativas a nivel local ni regional. De hecho, la mayoría de los países africanos tampoco cuentan con la posibilidad de realizar referéndums a nivel local, en gran parte debido al escaso nivel de descentralización y de autonomía municipal en el continente (Kersting, 2018). Es más, solamente Namibia, Uganda y Etiopía cuentan con referéndums a nivel subnacional. En África del Sur y Oriental, hasta 2009, nunca se habían llevado a cabo iniciativas ciudadanas (Kersting, 2009).

En Asia, según un estudio que analiza 30 países (Qvortrup *et al.*, 2018), solo 11 cuentan con legislación sobre la realización de referéndums y, en relación a las iniciativas, solo en Taiwán y Filipinas está regulada. Los cuatro referéndums nacionales impulsados en Taiwán mediante esta herramienta no alcanzaron los requisitos de asistencia electoral del 50%.

Suiza sigue siendo el principal activador de iniciativas a nivel nacional, aunque cada vez son más los países que los regulan y activan en otras partes del mundo. A nivel subnacional, Suiza, Alemania y EEUU muestran las frecuencias más elevadas de activación de iniciativas legislativas y de referéndum. En EEUU, alrededor de un 70% de la población vive en municipios con algún tipo de iniciativa local, mientras que un 40% se encuentra en un estado que reconoce algún tipo de iniciativa. En cuanto a la frecuencia de su uso, es mayor en las ciudades grandes que en las pequeñas, así como también es mayor en las ciudades que pertenecen a estados que disponen de iniciativa respecto a los que no (Matsusaka, 2003).

Debido a su lógica federal, dos de los países con mayor experiencia en relación a diversas formas de iniciativa al nivel subnacional, EEUU y Alemania, no tienen experiencia de democracia directa a nivel nacional (Podolnjak, 2015). A este grupo se suma Perú, que es el mayor activador de revocatorias del mandato locales en el mundo, con más de seis mil autoridades sometidas a referéndum revocatorio entre 1997 y 2017 (Holland y Incio, 2018). La iniciativa revocatoria se ha iniciado con frecuencia también en otros países andinos como Bolivia Ecuador y Colombia, aunque allí pocos intentos culminan en voto (Welp, 2016).

En Oceanía, Nueva Zelanda cuenta con la iniciativa de referéndum consultivo a nivel nacional. Entre los microestados, Palaos y Micronesia cuentan a nivel estatal con la iniciativa legislativa, la iniciativa revocatoria y la iniciativa constitucional (Serdült y Welp 2012). Micronesia posibilita que un 10% de los votantes registrados en al menos tres cuartos de los estados promueva enmiendas a la constitución, que deben ser apoyadas por tres cuartos de los votantes en tres de los cuatro estados (Qvortrup *et al.*, 2018). Solamente en Australia hemos encontrado experiencias locales o regionales, en este caso de iniciativa legislativa.

3.1.2. La iniciativa legislativa

Pocos países regulan a nivel nacional iniciativas que permiten a la ciudadanía intervenir en la elaboración de normas. En Suiza o Uruguay, la iniciativa permite introducir cambios constitucionales. Especialmente en el primer país, esto ha derivado en que se recurra a la iniciativa para resolver cuestiones de políticas públicas a partir de su constitucionalización. Por ejemplo, el 23 de setiembre de 2018 fue aprobada una iniciativa que introducirá en la Constitución la obligación gubernamental de proteger y fomentar las sendas para bicicletas. Además de diferenciarse según permitan introducir leyes o modificaciones constitucionales, la regulación muestra diversidad en el procedimiento, con casos de activación directa (Suiza, Uruguay) y otros en que se requiere la aprobación del Parlamento (Portugal, Colombia).

A nivel subnacional el panorama es más diverso y complejo. En América Latina podemos destacar las iniciativas legislativas en los casos del estado mexicano de Jalisco (Alacio García, 2017) o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ver [ficha 5](#)). En Italia algunas ciudades como Roma, Turín, Florencia o Génova cuentan con iniciativa legislativa, que en caso de superar el umbral de firmas dan lugar a un referéndum consultivo. No obstante, su utilización no es frecuente (Erne, 2004).

En Alemania, durante la década de 1990 todos los *länder* introdujeron derechos de iniciativa a nivel local (que solo estaba establecido en Baden-Wuerttemberg desde 1956). En el estado de Bavaria se han desarrollado casi el 40% de todas las iniciativas de Alemania (Arnold y Freier, 2015). Entre sus inicios en 1995 y 2011 se comenzaron 2.500 iniciativas legislativas, aunque obviamente no todas acabaron en votación (Asatryan et al., 2016). Hasta 2005, se llegaron a convocar 538 referéndums en Bavaria mediante esta herramienta, obteniendo resultados válidos y exitosos en 305 ocasiones (Beramendi et al., 2008).

Un estudio de Schiller (2011b) muestra que en toda Alemania las iniciativas legislativas constituyen la herramienta predominante de democracia directa local, con 4.829 iniciativas legislativas a nivel local hasta 2009, resultando en 2.055 votaciones. Predomina la función de control, dado que entre un 70% y un 75% de las iniciativas presentadas recogen el rechazo de una decisión de la administración local, a menudo sugiriendo ideas alternativas. La frecuencia de la utilización de las iniciativas es significativamente mayor en las ciudades con más de 100.000 habitantes.

En Suiza, uno de los casos más paradigmáticos y referente en democracia directa, se han convocado cientos de miles de referéndums a nivel local, registrados desde 1848, cuando se aprueba la primera Constitución de la Confederación (Ruppen, 2004). Tres de cada cuatro procesos de referéndum en Suiza tienen lugar mediante iniciativas legislativas desde la segunda mitad del siglo XIX. Su ratio de éxito (10%) es mucho menor que la de las propuestas y contrapropuestas gubernamentales (65%). En otros países encontramos el mismo patrón: relativamente pocas votaciones reñidas, predominio de los sectores con mayores recursos y ratios de participación a menudo bajos (House of Lords, 2010).

En EEUU, 24 estados autorizan iniciativas legislativas estatales, que son más utilizadas en los estados occidentales (Beramendi et al., 2008). Muchos gobiernos locales también las han habilitado, incluyendo algunos en estados que no cuentan con esta herramienta (Collins y Oesterle, 1995). Por ejemplo, en Oregón, donde existe esta iniciativa desde 1902, se pueden presentar 1.000 firmas válidas para impulsar una propuesta legislativa (tanto para

enmendar la constitución como para adoptar una nueva ley). Desde entonces se han votado 340 iniciativas, 118 de las cuales (el 35%) han sido aprobadas (McGuire, 2008). También se utiliza de forma frecuente en California, donde se han votado 363 iniciativas entre 1912 y 2015 (López Rubio, 2017).

La tabla 3 muestra algunos ejemplos de iniciativas legislativas locales, atendiendo a quiénes pueden impulsar estas herramientas, qué temas pueden abordarse, el procedimiento requerido y las consecuencias que se pueden alcanzar.

Tabla 3. Ejemplos de iniciativas legislativas a nivel local

Región	País	Nivel administrativo	Sujeto	Objeto	Procedimiento (firmas)	Consecuencias
América	EEUU	Los Ángeles (ficha 10)	Electores registrados	Presentar carta de motivación	15% del total de votos en las elecciones locales, 120 días	Si no se adopta, convocatoria referéndum en 110-140 días o en próximas elecciones
		Richmond (ficha 16)		Propuesta de ordenanza, explicación y razones, tasa refundable (máx. \$200)	10% electorado, 180 días	Audiencia pública con promotores, la cámara solicita informes (impacto económico, legal...), si no se adopta, convocatoria de referéndum vinculante. Si es aprobada, solo puede revocarse mediante referéndum
		San Antonio (ficha 17)		Exclusión: apropiación privada de dinero, tasas e impuestos, sufragio, precios públicos, zonificación	10% electorado, presencial u online	Audiencia pública con promotores, aprobación o convocatoria de referéndum vinculante, si se aprueba no puede ser modificada ni revocada durante 6 meses
		Portland (ficha 18)	Electores	Medidas regulatorias concretas o modificación estatuto municipal; propuesta fecha de referéndum (en elecciones representativas)	9% electorado; antes de 4 meses para las elecciones previstas; multas por incumplimiento del protocolo de recogida	Aprobación o convocatoria de referéndum vinculante, la cámara puede incluir contrapropuesta en la votación
	Colombia	Bogotá (ficha 12)	Electores	Proyectos de acuerdo u ordenanzas, propuestas de políticas, excluido: iniciativa exclusiva del alcalde, presup., fiscales o tributarias, RRLL, amnistías, orden público	10% electores, 6 meses	La junta decide si convocar referéndum, obligatorio con 20% firmas, el representante de la propuesta es escuchado en todo el trámite
Asia	Filipinas	Legislación nacional	Electores registrados	Rechazar o proponer leyes locales, no más de una iniciativa al año	1.000 en ciudades, 100 en municipios, 50 en Barangays	Convocatoria referéndum
		Ciudad Quezón (ficha 14)		Una propuesta por año. Debate, aprobación, rechazo, modificación o derogación de leyes, ordenanzas o resoluciones	1ª fase: 1.000 en área metrop., 100 en ciudad, 50 en barrio; 2ª fase: 10% electores en área metrop. (90 días), ciudad (60 días) o barrio (30 días)	Tras 1ª fase, la cámara puede dar respuesta positiva, si no, tras 2ª fase, convocatoria de consulta, si gana por mayoría simple, el gobierno no puede adoptar políticas contrarias en 6 meses y solo puede modificar la normativa mayoría de $\frac{3}{4}$

Región	País	Nivel administrativo	Sujeto	Objeto	Procedimiento (firmas)	Consecuencias
Europa	Alemania	Estado de Bavaria	Residentes municipales	Excluidos: organización interna municipal, asuntos legales de los miembros, alcalde y trabajadores municipales, reglamentos presupuestarios	Sin límite temporal. Depende del tamaño (10% hasta 10.000; 9% hasta 20.000; 8% hasta 30.000; 7% hasta 50.000; 6% hasta 100.000; 5% hasta 500.000; 3% más de 500.000)	Convocatoria referéndum vinculante; votos favorables requeridos: 20% de votantes registrados hasta 50.000 habitantes; 15% hasta 100.000; 10% más de 100.000
		Berlín (ficha 11)	Votantes	Modificar, derogar o introducir regulaciones; también a nivel de distrito; excluido: provisiones presup., de personal, salarios y pensiones públicos y tasas	20.000 firmas de residentes mayores de 16, 6 meses	Si es rechazada la propuesta por la cámara, con firmas del 7% electores, convocatoria de referéndum, la cámara puede presentar contrapropuestas para votación, asistencia 25% electores
	Bulgaria	Legislación nacional		10% de los votantes registrados		Convocatoria de referéndum obligatoria si se supera el 50% de votantes registrados, opcional en caso contrario. Asistencia requerida: igual que en últimas elecciones municipales
	Eslovaquia	Legislación nacional	Votantes		30% electorado	Requisito 50% asistencia
	Eslovenia	Legislación nacional		Temas excluidos: presupuesto, tasas, temas contra normas constitucionales	5% electorado	Convocatoria referéndum, mayoría simple
	Italia	Donde estatutos regionales o municipales lo permiten. Por ejemplo, Roma, Turín, Florencia, Génova, Milano		Proponer o derogar leyes	Varía de una ciudad a otra. En Milano 1'5%	Referéndum no vinculante
	República Checa	Legislación nacional	Residentes municipales	Se registra propuesta de referéndum, pregunta oficial, justificación, fecha, financiamiento, etc. Excluido: presupuesto municipal y tasas, temas que no sean competencia municipal	30% para menos de 3.000 residentes, 20% hasta 20.000, 10% hasta 200.000 y 6% en ciudades de más de 200.000	La decisión de convocatoria recae en la administración local. Asistencia de 50% requerida para que el voto sea válido
	Suiza	Ginebra (ficha 15)		Propuestas legislativas o medidas concretas, derogación de normas; temas: bienes comunales, vías públicas, fundaciones y trabajos de utilidad pública, planificación, ocio, cultura, sociales y deportivos; 40 días tras deliberación pública	4% de electores (mínimo de 2.400 y máximo de 3.200), 40 días	Convocatoria de referéndum, aprobada si consigue mayoría absoluta
Oceanía	Australia	Camberra (ficha 13) (legislación no aprobada)	Electores		Solicitud con 1.000 firmas, iniciativa con 5% de votantes últimas elecciones, 6 meses	Portavoz presenta propuesta en la asamblea, si se rechaza se negocia con promotores o se somete a referéndum (mayoría simple), para volver a la asamblea que la aprueba/rechaza

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía

3.1.3. La iniciativa de agenda

El crecimiento sostenido en el tiempo de la regulación de iniciativas que observamos en este informe también se registra para la iniciativa de agenda. El estudio de Suárez Antón (2017) indica que el primer país en introducir el mecanismo fue Austria (1920), seguido de Letonia (1922), Italia (1947), Portugal (1976), España (1978) y Brasil (1988). Desde la década del noventa casi todos los países de Europa y América Latina han incluido la iniciativa de agenda, con contadas excepciones como Uruguay, Suiza o Venezuela, donde se regulan mecanismos que culminan en voto. En África, Asia y Oceanía el mecanismo está menos extendido (Beramendi et al., 2008). Pese a la creciente regulación, la mayoría de las activaciones son escasas o no tienen éxito en llegar a ser tratadas (Suárez Antón, 2017), con las contadas excepciones en que son impulsadas por organizaciones sociales o en el contexto de movilizaciones populares, como ocurrió Argentina en 2002, que superaron el millón de firmas y acabaron generando legislación (Soto Barrientos, 2017).

En Brasil, de 9 iniciativas admitidas 5 han generado legislación (las restantes se encuentran en tramitación), mientras que en países como Bolivia y Honduras no se ha registrado ninguna (Welp y Suárez, 2017). En México, la iniciativa de agenda está contenida en la constitución e incorporada en la legislación subnacional en todos los estados menos el Estado de México, con diferencias respecto al porcentaje de firmas y las temáticas excluidas (Alacio García, 2017). Se han activado en prácticamente la mitad de los estados. A nivel local, En Buenos Aires se presentaron 18 iniciativas en los primeros 5 años desde su entrada en vigor, pero solo dos consiguieron superar todos los trámites y verificaciones, siendo finalmente aprobadas por la vía legislativa habitual (Paonessa, 2007).

En Perú existe una combinación entre iniciativa de agenda e iniciativa legislativa. Un 0'3% de los electores puede presentar una propuesta y, en caso de que el Congreso la rechace, un 10% de electores pueden proponer un referéndum, en el cual la propuesta quedaría aprobada si supera el 50% de apoyos (Welp, 2008).

En Cuba, la iniciativa ciudadana apareció con la constitución de 1940, donde encontró un amplio reconocimiento. También aparecía en dos leyes constitucionales posteriores enfocadas al ámbito municipal. La Constitución que estará vigente el próximo año restringe estas herramientas a la iniciativa de agenda (Guzmán Hernández, 2017).

La iniciativa de agenda ha sido utilizada con mayor frecuencia en algunos países de Europa. En Italia hubo 320 intentos de iniciativa de agenda entre 1978 y 2002, de las cuales sobre un tercio superaron el requisito de 50.000 firmas. En 1988, una propuesta de solicitar al Parlamento Europeo el inicio de un proceso constitucional recogió más de 110.000 firmas e incluso acabó aprobándose en un referéndum consultivo que decidió impulsar el parlamento y tuvo una participación electoral del 86% (Beramendi et al., 2008). También se ha recurrido en muchas ocasiones a la iniciativa de agenda en países como Hungría (más de 150 intentos a nivel nacional) o Polonia.

Desde 2012, en Finlandia se introdujo la iniciativa de agenda a nivel nacional, con un umbral de firmas de 50.000 ciudadanos (correspondiente al 0'9% de la población y al 1'2% del electorado). De forma innovadora, se permiten también las firmas electrónicas. Hasta 2015 se iniciaron más de 370 procesos, 6 de los cuales llegaron a provocar deliberación parlamentaria y una iniciativa sobre el matrimonio homosexual (que superó el umbral de

firmas en unas pocas horas) acabó generando legislación (Seo, 2017). Desde 2015 diversas iniciativas han pasado el umbral de firmas, incluyendo una contra-iniciativa para abolir la legislación que permite el matrimonio homosexual. No obstante, predominan los intentos frustrados: una gran mayoría (alrededor del 93%) recogieron menos de 10.000 firmas, casi un 50% solo consiguieron menos de 100 apoyos y únicamente alrededor del 3% superaron el umbral (Christensen et al., 2017). Sin embargo, la tendencia actual tiende a que se presenten menos propuestas y que consigan en promedio mayores apoyos, mostrando un cierto efecto de aprendizaje en el uso de la herramienta.

España es uno de los países europeos con legislación más restrictiva en relación a la iniciativa de agenda: el umbral de firmas es muy elevado y el procedimiento de toma en consideración suele ser la etapa más crítica (a diferencia de otros países donde una iniciativa de agenda exitosa se tramita directamente como una iniciativa parlamentaria) (Quintero Ortega, 2014). De las 104 iniciativas de agenda presentadas desde 1982, 48 fueron rechazadas por inadmisión o por no superar el trámite de toma en consideración, mientras que 38 caducaron al no poder cumplir los plazos o por inacción parlamentaria. Del resto, solamente una fue aprobada sin cuestionamiento y 2 fueron subsumidas en nuevos textos (Morales Arroyo, 2017; ver [ficha 6](#), [7](#), [8](#) y [9](#)).

El único ejemplo supranacional de iniciativas de participación ciudadana es la Iniciativa Ciudadana Europea, correspondiente al tipo de iniciativa de agenda y que quedó abierta en 2012. Por primera vez en la historia se habilitó un mecanismo para que la ciudadanía se implique en el establecimiento de la agenda política a nivel transnacional (Berg et al., 2008). Como describe Sánchez (2013), si bien en las iniciativas de agenda nacionales el interlocutor es el parlamento, en el caso europeo esta interlocución es con la Comisión Europea y no con el Parlamento Europeo. Se requieren un millón de firmas en al menos una cuarta parte de los estados miembros (es decir, 7 estados). Las firmas se pueden recoger en papel o electrónicamente, dada cuenta del carácter transnacional de este instrumento, en el plazo de un año. Una vez conseguidas y revisadas, la Comisión emite una comunicación pública con sus conclusiones finales.

Hasta el momento, la mayor parte de las iniciativas presentadas son anuladas por la Comisión con el argumento de que están fuera del ámbito de sus competencias (el tribunal europeo ha anulado alguna de las decisiones de denegación de registro, como “Stop TTIP” o “un millón de firmas a favor de la diversidad” en 2017⁷), mientras que las aceptadas se encuentran con el problema de superar los requisitos establecidos sin que exista una ayuda pública económica. Desde su funcionamiento, solo tres iniciativas han logrado alcanzar el umbral de firmas, una de las cuales ha tenido un impacto legislativo (Madariaga Méndez, 2018). Esta iniciativa, Right2Water, se centró en la promoción del carácter público de derecho al agua y el saneamiento, planteando diversas actuaciones. En su respuesta, la Comisión Europea se comprometió a implementar varias medidas concretas, pero no el elemento más importante de la iniciativa: que el agua y saneamiento no quedasen sujetos a liberalización (Godoy Vázquez, 2017). Dadas las dificultades de los requerimientos y el fuerte nivel de recursos necesarios para su éxito, existe el riesgo de acabe siendo un instrumento al servicio de los grupos de interés más organizados (Godoy Vázquez, 2017).

En la tabla 4 se recogen algunos ejemplos de iniciativas de agenda locales, haciendo referencia a quiénes las pueden impulsar, qué temas pueden debatirse, los procedimientos requeridos y los objetivos que pueden alcanzarse.

Tabla 4. Ejemplos de iniciativas de agenda a nivel local

Región	País	Nivel administrativo	Sujeto	Objeto	Procedimiento	Consecuencias
América	Argentina	Buenos Aires (ficha 5)	Electores, eligen portavoz	Excepción: reforma constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto local	15% del padrón electoral, 12 meses. Si obtiene 4.000 firmas se debe anunciar públicamente	Asamblea municipal debate y vota aceptación/rechazo (plazo: 12 meses; si se demora y hay firmas del 15% se convoca referéndum vinculante). Los promotores tienen derecho de audiencia en la comisión
Asia	Japón	Nago (ficha 4)	Votantes	Medidas, modificación o supresión de normativa municipal	2% electorado	Si los representantes rechazan la medida, no se puede solicitar posteriormente referéndum
Europa	Finlandia	Helsinki (ficha 19)	Residentes con derecho a voto	Competencias municipales	2% residentes con derecho a voto, presencial u online	La propuesta se convierte en materia de "interés" para la cámara local, 6 meses para discutirla e informar a promotores de la decisión (también publicación online)
	España	Andalucía (legislación regional) (ficha 7)	Personas o asociaciones	Propuestas de anteproyectos de ordenanzas municipales	A desarrollar por municipios, techo máximo de 20.000 firmas, presenciales y online	
		Barcelona (ficha 8)	Residentes mayores de 16, asociaciones	Excepción: incumplimiento Derechos Humanos, reglamento orgánico, precios públicos, tasas o cambios presup. municipal. También supralocal	3.750 firmas (propuesta de debate). 15.000 (consulta); menos en iniciativas de distrito; presenciales y online	Propuesta de debate: inclusión del tema en pleno municipal; propuesta de consulta: pleno aprueba/rechaza consulta no vinculante; compensación económica (1€ por firma)
		Córdoba (ficha 9)	Votantes o asociaciones	Propuestas de ordenanza municipal, excepción: tributos y precios públicos.	Firmas del 3% (o también 5% de asociaciones)	Inclusión en orden del día del pleno, plazo 15 días
		Madrid (ficha 6)	Empadronados mayores de 16	Excepción: incumplimiento Derechos Humanos o dignidad personas	1% apoyos presenciales u online	El Pleno debate y aprueba/rechaza consulta no vinculante
	Italia	Bolonia	300 personas residentes	Justificar que se trata de interés público y no privado	2.000, 3 meses	El pleno delibera sobre la propuesta
	Noruega	Legislación nacional	Adultos del distrito	Propuesta bajo autoridad local, excluidas propuestas con mismo contenido en un período electoral o antes de que pasen 4 años	300 habitantes del distrito	La administración local debe tomar una decisión sobre la propuesta en 6 meses e informar a los impulsores
Suiza	Ginebra (ficha 15)		Propuestas legsl. o de medidas concretas, derogación normas; temas: bienes comunales, vías públicas, fundaciones y trabajos de utilidad pública, planificación, ocio, cultura, sociales y deportivos	4% de electores (mínimo de 2.400 y máximo de 3.200), 4 meses	El consejo debe tomar una decisión en 1 año, si no la aprueba, debe presentar contra-iniciativa	

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía

3.1.4. La iniciativa derogatoria

La clasificación que hemos propuesto es analítica y no siempre se identifica de forma tajante en la regulación efectiva. Esto ocurre especialmente con la iniciativa derogatoria, que en muchos casos es una de las atribuciones definidas para las iniciativas legislativas, con lo cual estas herramientas se encuentran bastante solapadas. Por ejemplo, en Alemania, las iniciativas legislativas (*'Antrag auf Bürgerbegehren'*) pueden orientarse a “corregir” una decisión del Concejo local, a poner un tema en la agenda o a proponer nueva regulación.

La iniciativa derogatoria se activa con frecuencia a nivel nacional en Italia (es el único mecanismo que la ciudadanía puede activar para pedir una votación a nivel nacional). En este país han tenido lugar 62 votaciones desde 1974 hasta 2009, sobre una variedad de temas, pero desde 1995 ninguna ley fue rechazada por este mecanismo. Parte de la explicación apunta al requisito de asistencia electoral de más del 50% (Serdült y Welp, 2012).

En Holanda existe la iniciativa derogatoria a nivel nacional desde 2015. Para iniciarla se requieren 10.000 firmas de ciudadanos inscritos en el censo electoral, dentro de las cuatro semanas desde la aprobación parlamentaria de la ley o la ratificación del tratado internacional. El resultado se valida si participa un 30% del censo electoral, pero su carácter consultivo deja en manos de los representantes la decisión final (Cuesta López, 2017). En abril de 2016 se celebró un referéndum promovido por una plataforma ciudadana euroescéptica solicitando el rechazo al Tratado internacional de asociación de la UE con Ucrania.

En Eslovenia no hay estadísticas sobre la utilización de esta herramienta a nivel local. En su capital, Ljubljana, después de 20 años sin realizarse ningún referéndum local, en 2004 una iniciativa reunió más del 10% de firmas para convocar un referéndum derogatorio contra la cesión de un terreno municipal para la construcción de un centro islámico. Sin embargo, el alcalde bloqueó el referéndum y la Corte Constitucional lo declaró inconstitucional (Nežmah, 2011). En Bled, una iniciativa ecologista consiguió promover un referéndum en 2002 que frenó los planes de permitir el agrandamiento de un embalse por la compañía eléctrica y otra iniciativa en Ajdovscina en 1999 impidió el cambio de nombre del municipio.

Encontramos la utilización de la iniciativa derogatoria en diferentes estados de EEUU. En Oregón, desde su puesta en marcha en 1902 se han impulsado 62 referéndums abrogativos (superando el umbral de firmas del 4% del total de votos de las elecciones previas a gobernador), de los cuales 21 (un 33%) han rechazado exitosamente la respectiva ley (McGuire, 2008). En California, entre 1912 y 2015 se han votado 50 referendos para la ratificación de textos legales y enmiendas constitucionales (López Rubio, 2017).

3.1.5. La iniciativa revocatoria

Durante los principios del siglo XX, la iniciativa revocatoria se regulaba en unos pocos países y con la excepción de Liechtenstein (1921) se limitaban al nivel subnacional (por ejemplo, en algunos cantones suizos, estados de EEUU y provincias argentinas) y solamente se utilizaban con frecuencia en algunos municipios de EEUU. Se empezó a extender después de la II Guerra Mundial y especialmente tras la caída del Muro de Berlín y la tercera ola democrática. Durante la década de 1990 su extensión llegó a zonas como Polonia, Colombia, Perú, Canadá, Venezuela y varios *länder* alemanes (Welp, 2018).

La mayoría de los procesos de iniciativa revocatoria que se inician no terminan con la convocatoria del referéndum. En Japón, de 1.250 intentos (hasta 1999) se celebraron 397 votaciones. En otros países su frecuencia y consumación es menor: 78 en Ecuador (con 786 intentos hasta 2013), 54 en Colombia (con 169 intentos hasta 2013), 17 en Alemania (hasta 2008), 10 en Venezuela (de 167 intentos hasta 2013), 4 en Suiza (donde hubo solo 12 intentos hasta 2015) y 2 en Argentina (con solo 10 intentos hasta 2014). En Canadá, de 26 intentos hasta 2015 no se ha llegado a realizar ningún referéndum revocatorio.

En Perú, desde que se habilitó en 1993 con la firma del 25% de electores, se activó intensamente. Se estima que se iniciaron alrededor de 20.000 procesos de iniciativa revocatoria hasta 2013, celebrándose 5.303. Por ejemplo, en 1997 hubo solicitudes de iniciativa revocatoria en 63 distritos, centradas principalmente en el nivel municipal. La justificación más común fue una presunta comisión de delitos y la participación rondó el 70%. El porcentaje de éxito es muy bajo (6% en 2001 o 16% en 2004). La mayoría tuvo lugar en poblaciones con menos de 2.000 electores en las que resulta más sencillo conseguir el 25% de las firmas (Welp, 2018).

En Colombia, de los 54 referéndums revocatorios celebrados entre 1994 y 2013, todos fueron invalidados debido al bajo nivel de participación electoral, que no superó el 40% requerido. La cuestión es que en estos procesos se consiguieron las firmas del 40% del electorado pero la estrategia de los alcaldes ante el revocatorio es permanecer pasivos y esperar una baja asistencia (Welp, 2018).

En Venezuela el revocatorio es el mecanismo de democracia directa desde abajo que más se ha intentado utilizar (Schneider y Welp, 2011). En Miranda se llegó a votar una iniciativa revocatoria contra el alcalde, aunque este se vio ratificado en su cargo en la votación.

En EEUU la iniciativa revocatoria, menos utilizada que otras iniciativas, es más frecuente a nivel local que estatal. De hecho, alrededor de tres cuartos de los revocatorios tienen lugar a nivel local. La ciudad de Los Ángeles fue la primera en EEUU en adoptar la iniciativa revocatoria en 1903, seguida de Oregón en 1908. Al igual que la tendencia general, la iniciativa revocatoria se ha utilizado muy pocas veces a nivel estatal en Oregón, mientras que se activa con más regularidad en municipios pequeños donde es más fácil conseguir las firmas. Según la información disponible, las iniciativas revocatorias han sido exitosas en este estado en menos de la mitad de las ocasiones (McGuire, 2008). En general, en EEUU y hasta 1989, tuvieron lugar unos 4.000 revocatorios de unos 6.000 intentos.

En Uganda encontramos un caso especial de iniciativa revocatoria, regulada a nivel nacional. Un miembro del parlamento o presidente de distrito puede ser revocado por mala praxis, deserción, incapacidad mental o física mediante una petición firmada por al menos dos tercios del electorado registrado en su circunscripción (Angeyo et al., 2008).

Las iniciativas revocatorias a nivel local en Polonia representan alrededor del 85% de todos los referéndums convocados allí. Hasta 2014 ha habido 656 referéndums. Sin embargo, la gran mayoría no ha sobrepasado el umbral de asistencia requerido, en muchos casos ha habido incluso menos asistencia que el número de firmas recolectadas y muy pocos alcaldes han perdido sus mandatos (Piasecki, 2011).

En la tabla 5 se recogen algunos ejemplos de iniciativas revocatorias locales, mostrando sus impulsores, qué figuras pueden someterse al proceso, los procedimientos requeridos y sus consecuencias.

Tabla 5. Ejemplos de iniciativas revocatorias a nivel local

Región	País	Nivel adm.	Sujeto	Objeto	Procedimiento	Consecuencias
América	Ecuador	Legislación nacional		Alcaldes	10% del electorado del distrito	
	EEUU	Estatal: California		En cualquier momento se puede activar	12% de votantes de la pasada elección, 160 días	Simultáneamente en la misma elección revocatoria se elige la nueva autoridad (el candidato de reemplazo con más votos)
		Estatal: Minnesota		En cualquier momento se puede activar. Razones: actividad ilícita, incumplimiento, crimen grave	25% de votantes de la pasada elección, 90 días	Nuevas elecciones
		Estatal: North Dakota		En cualquier momento se puede activar	25% del electorado	Nuevas elecciones
		Los Ángeles		Todos los cargos públicos, nombrados o elegidos (no antes de 3 meses de su elección ni 6 desde otro revocatorio que le afectara). Con la petición se debe publicar notificación de intención y razones. El cargo afectado incluye su respuesta y se circula la petición	Para cargos designados, 20% de los votos de las últimas elecciones, para cargos electos y miembros del comité escolar, 15%; 120 días	Convocatoria de referéndum revocatorio más candidato para reemplazarlo (que debe obtener un voto mayoritario para ser nombrado, o se celebran elecciones entre los dos primeros candidatos)
Venezuela	Legislación nacional		Todos los cargos electos, desde mitad del término y antes del último año de mandato	20% del electorado, 3 días	Referéndum revocatorio y, dependiendo de cuando tiene lugar, nuevas elecciones o el sustituto ocupa el cargo	
Asia	Japón	Ley de Autonomía Local (nacional) (ficha 2)		Disolución de asamblea local, miembros individuales, alcaldes o gobernadores, cargos públicos (como vicealcaldes o miembros de comités escolares); tras 1 año de inicio del gobierno y máx. 1 vez por mandato	Un mes en ciudades pequeñas y dos en grandes (más de 500.000 hab.), el % varía según tamaño	Referéndum revocatorio vinculante
	Tailandia	Legislación nacional	Electores registrados	Todos los miembros del Punong Barangay y Sangguniang Barangay de la ciudad, solo una vez por mandato, tras primer después de las elecciones o toma de posesión	25%	Elecciones revocatorias en 30 días, candidatos más votados ocupan el cargo/s
Europa	Alemania	Berlín (ficha 11)	Electores	Fin de la legislatura	50.000 firmas	Con firmas 20% electores, convocatoria de referéndum, vinculante con 50% asistencia
	Eslovaquia	Legislación nacional	Votantes	Alcaldes	30% votantes, independientemente número de habitantes del municipio	Asistencia 50%, mayoría simple
	Polonia	Legislación nacional (ficha 3)	Votantes con residencia, unidad local de partido o asociación con actividad en territorio	Alcaldes, no antes de 12 meses últimas elecciones o del último revocatorio, ni menos de 6 meses antes de nuevas elecciones, prohibido retirar la petición	Informar a comisión electoral provincial y alcalde, explicar motivos, firmas de 10% votantes, 60 días, sin financiación para campaña informativa	Convocatoria de referéndum, vinculante si asiste mismo % de votantes de elecciones previas y más del 30% del padrón apoya la propuesta; si hay revocación, disolución gobierno local y dimisión alcalde, Primer Ministro designa administrador hasta elección nuevo gobierno

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía

4. Análisis de las iniciativas

En este apartado entramos de lleno en el análisis comparado de las iniciativas definidas en el primer capítulo y descritas en el previo. Para ello, revisamos diferentes elementos prestando especial atención a las experiencias locales.

Los aspectos centrales del diseño institucional que analizamos hacen referencia a:

- a) La regulación: ¿En qué normas se enmarca el funcionamiento de las iniciativas?
- b) El sujeto: ¿Quién puede activar una iniciativa? ¿Una persona o Comisión debe registrarse previamente a la recolección de firmas?
- c) El objeto: ¿hay materias excluidas? ¿hay plazos para derogar una ley o revocar una autoridad?
- d) La formulación: Si es una propuesta de ley: ¿debe estar formulada como tal o basta con su idea principal? Si es una revocatoria de mandato: ¿se necesitan pruebas y argumentos o se puede ejercer en tanto que derecho político?
- e) El proceso: ¿cuántas firmas se requieren? ¿cuánto tiempo se otorga para la recolección de las mismas? ¿Quién y cómo las valida? ¿Hay control previo de constitucionalidad?
- f) Las consecuencias de la activación: ¿Quién y con qué criterios aprueba que se convoque un referéndum y/o se discuta la propuesta en el legislativo? Las decisiones tomadas ¿son vinculantes o consultivas? ¿Quién supervisa su cumplimiento?

4.1. En base a qué: la regulación

El despliegue de mecanismos de participación orientados a la ampliación de la agenda (proactivos) y/o al control de las acciones públicas (reactivos) en manos de la ciudadanía es tan amplio como variada su regulación. En lo que refiere a las normas, un primer elemento para distinguirlos proviene del nivel territorial desde el que se elaboran. Un segundo elemento que queremos destacar aquí refiere a los diseños institucionales y, en particular, al proceso de activación, sus objetivos y resultados. Los analizamos a continuación.

El origen de la regulación

A diferencia de mecanismos como los presupuestos participativos o las asambleas ciudadanas, para cuya implementación no es indispensable contar con regulación previa, los mecanismos de democracia directa sí requieren de una normativa específica, contenida en constituciones y/o leyes u ordenanzas.

En algunos países, las constituciones nacionales marcan los límites y posibilidades de las iniciativas ciudadanas (y de cualquier otro tipo de consulta popular o referendo). En otros, se otorga a las provincias, estados o cantones amplias competencias para regularlos (incluso en sentidos opuestos a los contenidos en la regulación del ente central). Ejemplo del primer grupo es España, donde si bien las comunidades autónomas dictan sus estatutos y los municipios sus leyes específicas, la Constitución de 1978 establece limitaciones considerables a los mecanismos de democracia directa, empezando por la imposibilidad

de realizar consultas vinculantes y la necesidad de obtener permiso para los referéndums consultivos. De hecho, entre 1985 y 2009, de los 111 referéndums municipales propuestos, solamente se autorizaron 26. Estas restricciones también incluyen los temas que pueden ser objeto de las iniciativas (García Majado, 2017).

En Venezuela la Constitución de 1999 introdujo los mecanismos de democracia directa para todas las unidades de gobierno. La cuestión no es menor, porque si los mecanismos no se promueven a nivel subnacional, la ciudadanía puede reclamar ante instancias judiciales. Esto ocurrió con las primeras revocatorias de mandato locales, activadas en 2007 tras la intervención de la Justicia ordenando que se habilite el ejercicio de un derecho consagrado constitucionalmente (Welp y Serdült, 2011). El ejemplo venezolano también llama la atención sobre la necesidad ineludible de que el marco regulatorio funcione adecuadamente –que se respeten las reglas y sean efectivas– como requisitos indispensables para que las iniciativas ciudadanas lleguen a buen puerto. De lo contrario, poco valor tienen potentes mecanismos de control que no pueden ejercerse. Así ocurrió en Venezuela en 2016, donde pese a que la iniciativa revocatoria contra el presidente Nicolás Maduro había cumplido los requisitos indicados por la ley, un organismo electoral cooptado por el gobierno (el Consejo Nacional Electoral) lo demoró hasta que finalmente el estado de sitio suspendió las elecciones subnacionales y también el revocatorio (Whitehead, 2018).

En el segundo grupo, en que las entidades subnacionales tienen mayores competencias, se ubican países federales como Alemania, Argentina, EEUU, Suiza o México, entre otros. En estos, aún si las constituciones nacionales no regulan o regulan de forma muy restrictiva mecanismos de participación (como Alemania, Argentina, Brasil y EEUU; México amplió su legislación recientemente), los estados, provincias o cantones pueden darse su propia normativa incluyéndolos. Estos, a su vez, otorgan mayor o menor margen de actuación a sus municipios para hacerlo.

En Alemania, aunque la Constitución Federal no permite la activación de iniciativas legislativas, la mayoría de los länder y sus municipios las han regulado (Geissel, 2017). Algo semejante ocurre en Argentina. Allí, incluso, la normativa municipal permitiría a los gobiernos locales cambiar su forma de gobierno (pasar, por ejemplo, a un gobierno colegiado) si así se decidiera en referéndum. Una propuesta de este tipo se ha discutido por primera vez en setiembre de 2018 en el Municipio de Villa General Belgrano. En algún caso existe regulación para iniciativas sobre temas específicos. La Constitución noruega no establece provisiones formales para la iniciativa y el referéndum, que tendrían carácter consultivo. La legislación nacional para el nivel municipal tampoco especifica cuando se deben realizar referéndums. No obstante, la Ley de Educación establece que, si un cuarto del electorado lo solicita, se debe convocar un referéndum consultivo local en relación al idioma principal de un centro educativo (desde 1915 y hasta que se reformó, su resultado era vinculante) (Adamiak, 2011). Antes de 1989 también la legislación sobre las licencias de venta de alcohol posibilitaba iniciativas sobre esta cuestión. Finalmente, en 2003 se introdujo regulación para la iniciativa de agenda a nivel local y regional.

4.2. Quién: El sujeto promotor

Para contestar la pregunta de quién puede impulsar una iniciativa nos centramos en el sujeto habilitado para la promoción, que puede ir desde el habitante de un distrito o la ciudadanía con derecho a voto hasta entidades asociativas (Schneider y Welp, 2011).

En el caso de las iniciativas que culminan en referéndum, se suele definir como sujeto con competencias para activarlas al electorado registrado en el territorio en que se produce la votación. No hay mayor desacuerdo sobre esto, aunque recientemente se ha discutido sobre la relevancia de ampliar la participación a otros grupos, en particular, a los mayores de 16 años y, cuando se trata de iniciativas distritales, a quienes aunque no residan en un territorio determinado trabajen, estudien o tengan intereses específicos allí.

En Noruega ha habido bastantes cambios en relación a quién puede votar en los referéndums (incluyendo los impulsados por iniciativa legislativa) sobre temas e idioma de las escuelas de distrito: si solamente los padres y madres del alumnado escolarizado o todas las personas adultas que viven en el distrito. Finalmente se estableció esta última opción (Adamiak, 2011).

Buena parte de la doctrina jurídica considera que la iniciativa de agenda, que no conduce a un voto sino a la presentación de una propuesta al parlamento o concejo deliberante, debería ser más inclusiva. En esta línea, Aranda Álvarez sostiene que “estamos ante un instrumento de participación política, pero no estamos ante el derecho al voto, luego no tienen por qué ser igual las condiciones que se ponen para ejercer uno y otro derecho” (2006: 200). A pesar de este argumento, en el análisis de la regulación latinoamericana se ha observado que la mayoría de los países que lo regulan no autorizan a los residentes a firmar (solo pueden hacerlo quienes cuenten con ciudadanía), mientras solo en Brasil se disminuye la edad para incluir a los mayores de 16 años (Suárez Antón, 2017).

Colombia también permite la presentación de iniciativas de agenda a organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comunales a nivel nacional, departamental, municipal o local, así como a partidos o movimientos políticos (Soto Barrientos, 2017).

En España, la legislación limita la participación a los ciudadanos españoles mayores de edad que se encuentren inscritos en el censo, quedando excluidas las personas menores de 18 años y extranjeras con residencia legal (García Majado, 2017). En cambio, de acuerdo a la legislación de algunas comunidades autónomas se permite la participación de menores de edad (Cataluña) y de personas extranjeras residentes legalmente en España (País Vasco) o pertenecientes a la Unión Europea, Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza (Cataluña) (Pérez Alberdi, 2017).

Como caso innovador, en Noruega se lanzó un proyecto, “E-Initiative”, que empezó en 2005, para habilitar en 11 municipios una iniciativa de agenda online donde no había restricciones de participación para menores de 18 años (Adamiak, 2011).

En general, la activación de iniciativas requiere de acciones previas como el registro de una comisión promotora. Esto ocurre con la iniciativa revocatoria en Colombia, mientras dicho registro se produce en Perú con la compra de un kit (vendido por el organismo electoral) con los formularios para la recogida de firmas.

4.3. Qué: El objeto de la iniciativa

¿Una iniciativa puede proponer cualquier cosa? Para ordenar la respuesta a esta pregunta, diferenciamos entre las iniciativas que plantean propuestas y aquellas encaminadas a responder ante medidas gubernamentales o cargos electos, dado que sus objetivos están claramente diferenciados.

Iniciativas proactivas

A nivel nacional, las restricciones de los temas a abordar por las iniciativas se podrían agrupar en tres ámbitos bastante comunes: 1) temas que afecten a la constitución; 2) temas relativos a la integridad del estado, cuestiones de guerra y paz, jurisdicción supranacional o internacional, tratados internacionales; y 3) limitaciones diversas referentes a legislación ordinaria y otras decisiones políticas. Respecto al primer punto, en aquellos casos en que se permite la iniciativa constitucional, algunos temas pueden verse excluidos, como en el caso de Eslovaquia, donde no se pueden abordar derechos básicos y libertades.

En relación a las materias que pueden ser objeto de una iniciativa legislativa, lo básico es que las mismas se incluyan dentro de las cuestiones sobre las que tiene competencia el territorio o unidad de gobierno. Más allá de esto, con la excepción del caso suizo y algunos estados y municipios de EEUU, lo común es encontrar restricciones más o menos numerosas. En África, por ejemplo, muchos países excluyen de los instrumentos de democracia directa la Carta de Derechos, la política presupuestaria, fiscal y financiera, así como decisiones sobre la plantilla, además de temas sensibles como la pena de muerte en Sudáfrica (Kersting, 2009).

Las iniciativas que culminan en un voto con consecuencias vinculantes suelen excluir muchos temas, pero algo semejante se observa con la iniciativa de agenda, que derivaría en tratamiento parlamentario. Mientras hay una discusión abierta en torno al alcance de las iniciativas que buscan un referéndum, el alcance limitado de la iniciativa de agenda es crecientemente cuestionado. El argumento más extendido es que dichas limitaciones hacen que el mecanismo se vuelva irrelevante e incapaz de canalizar problemáticas que preocupen a sectores de la población (si solo puede activarse para proponer asuntos de importancia menor). Hevia de la Jara afirma que “la inclusión y exclusión de materias puede ser el punto clave que diferencie una ley aplicable de otra que sólo sea letra muerta” (2010: 162).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA, ver [ficha 5](#)) regula la iniciativa de agenda estableciendo que no puede orientarse a la reforma de la constitución de la ciudad, tratados internacionales, tributos y presupuesto. Es común encontrar “presupuesto” como un tema excluido, lo que deja amplios márgenes de interpretación que permiten bloquear iniciativas resistidas por las autoridades, ya que difícilmente alguna iniciativa relevante no incluya la necesidad de acceder a presupuesto.

En Suiza no existe ninguna restricción a las temáticas que pueden ser sometidas a referéndum, lo que puede traer problemas posteriores si finalmente las decisiones tomadas son inaplicables o atentan contra derechos fundamentales. A nivel de la Confederación, algunas de las consultas recientes conllevaron esta problemática, pero la percepción de que la Justicia no tiene legitimidad directa (por no ser electos) y por tanto no debe impedir la realización de la consulta sigue imponiéndose.

En la legislación de las comunas suizas encontramos cierta variabilidad (Micotti y Bützer, 2003): en términos generales las iniciativas pueden ir desde solicitar algún tipo de medida para el municipio hasta la adopción, modificación o derogación de artículos de la carta local. Algunas ciudades, como Ginebra, excluyen de la iniciativa áreas como la construcción, el derrumbamiento o la adquisición de bienes comunales.

Encontramos por tanto países con pocas restricciones de los temas a abordar y otros donde el listado es muy extenso o donde se da lugar a la arbitrariedad. En el saco de los

casos poco exigentes, en Nueva Zelanda a nivel nacional un 10% de votantes pueden impulsar la convocatoria de un referéndum consultivo sobre casi cualquier tema excepto respecto al resultado de unas elecciones o sobre preguntas que ya se hayan sometido a referéndum (Qvortrup et al., 2018). En Eslovaquia la iniciativa legislativa puede incluso solicitar la disolución del municipio (Láštic, 2011).

Para ilustrar la exigencia y ambigüedad, en Bulgaria los referéndums locales (incluyendo los promovidos por iniciativa legislativa) deben orientarse a asuntos de importancia local donde el gobierno tenga competencia, excluyendo temas relacionados con el presupuesto municipal, la tasación local o cuestiones locales para los que la ley haya establecido un procedimiento especial. Estas restricciones tan extensivas ayudan a entender la escasa activación de este instrumento y la relativa falta de interés de la ciudadanía (Taralezhkova, 2011).

Otro ejemplo en este sentido sería la República Checa, donde la legislación de 1992 prohíbe los referéndums sobre presupuestos municipales y tasas, así como sobre temas que no sean competencia original del gobierno local (lo que incluye la administración de prestaciones laborales), mientras que la legislación de 2004 indica que los referéndums no pueden cambiar o cancelar ordenanzas municipales (Smith, 2011). El problema de excluir temas que afecten a los presupuestos municipales radica en que casi cualquier propuesta puede implicar la necesidad de una partida presupuestaria.

En Alemania, se controla que la iniciativa legislativa local cubra un tema que pueda someterse a referendo. En un análisis de la regulación de 16 länder alemanes (Schiller, 2011b), se observó que el presupuesto y las tasas están excluidos en las iniciativas legislativas, con la excepción de Bavaria. En estos casos, la propuesta de iniciativa debe incluir una declaración financiera estimando los costes y recomendando como financiarlos. También se excluyen elementos muy importantes de las políticas municipales como la zonificación, el planeamiento urbano y similares, que se permiten solo en Bavaria, Berlín, Bremen, Hamburgo, Hesse y Sajonia. Otros temas excluidos remiten a la organización administrativa municipal, el estatus legal de alcaldes y personal, tarifas, presupuestos de empresas locales, etc. Los temas más recurrentes en las iniciativas y referéndums locales son la infraestructura de educación y previsión social (17%), proyectos de tráfico (17%), fusión de municipios (14%), infraestructura de servicios públicos (14%), proyectos empresariales (14%) o proyectos de deshechos y aguas residuales (5%). Muchos estados demandan que una iniciativa legislativa incluya un plan sobre cómo serían cubiertos los costos de implementar la propuesta (Geissel, 2017).

Para evitar un bombardeo de propuestas similares, en algunos casos no se permite la tramitación de iniciativas cuyo contenido sea sustancialmente equivalente al de otra presentada durante la misma legislatura, como en el caso de la iniciativa de agenda en España. Si bien así se evita esa duplicidad indeseable, existe el peligro de que se utilice perniciosamente, registrando una iniciativa sobre una cuestión, aunque no prospere reuniendo firmas, para paralizar la presentación de otra posterior (García Majado, 2017).

Respecto a los temas que efectivamente se abordan con las iniciativas, la mayoría de iniciativas de agenda municipales impulsadas en Noruega se centran en temas muy específicos y locales, como las carreteras, túneles, edificios y áreas verdes (Adamiak, 2011).

Iniciativas reactivas

Por su parte, los mecanismos reactivos muestran, también, diversidad en su diseño institucional. Por ejemplo, en Suiza a nivel nacional es posible activar una iniciativa deroga-

toria sobre una ley que acaba de ser aprobada. Se otorga un plazo de 18 meses en el que es posible reunir firmas y promover la derogación. En Italia, por el contrario, cualquier ley en vigor puede ser objeto de un referéndum abrogativo.

La mencionada diversidad se reproduce en el análisis de la iniciativa revocatoria del mandato. En Bolivia, por ejemplo, todas las autoridades electas popularmente –legislativas, ejecutivas y judiciales, en todos los niveles de gobierno– pueden ser sometidas a revocatoria, pasados los dos años de iniciado el mandato y hasta un año antes de culminarlo. En Colombia solo las autoridades ejecutivas subnacionales pueden ser sometidas a revocatoria (alcaldes y gobernadores) pasado el primer año de gobierno y antes del último. En California las iniciativas revocatorias pueden activarse desde el primer día en el gobierno (Welp, 2018). También en Minnesota y North Dakota, por ejemplo, la iniciativa revocatoria se puede activar en cualquier momento. Los seis cantones suizos que regulan la iniciativa revocatoria permiten la remoción del gobierno como un todo y solo uno, Ticino, permite revocatorias individuales (Serdült, 2015).

En algunos casos se amplían las figuras susceptibles de ser objeto de revocatoria. Así, en la ciudad de Los Ángeles, se incluyen todos los cargos públicos, tanto si fueron elegidos como si han sido designados (lo que incluye comisariados, directores generales y directores ejecutivos de los distintos departamentos) (Sonenshein, 2006).

Los límites e interrelaciones entre las competencias territoriales en ocasiones no son tan evidentes. Dos ejemplos en Eslovenia ilustran esta ambigüedad. En Radovljica se desarrolló una iniciativa en 2004 para convocar un referéndum derogatorio contra la planificación de una autopista, que fue bloqueado por el alcalde. Los impulsores apelaron a la corte que se pronunció a favor de la decisión del alcalde dado que la ruta de la autopista se fijó por el gobierno estatal. Por otro lado, en la ciudad de Postojna en 2000 una iniciativa impulsó un referéndum consultivo que pedía al gobierno estatal el abandono de una base militar. Un 70% votó a favor de la propuesta, con más del 70% de asistencia. Si bien la base se mantuvo, el Ministerio de Defensa comenzó a pagar una compensación a la población local por los inconvenientes y se limitaron ciertas actividades (Nežmah, 2011). Este segundo caso muestra el potencial que pueden tener iniciativas en términos de presión y negociación.

Estos diferentes niveles territoriales también pueden servir para ignorar demandas ciudadanas. Por ejemplo, en Novi Khan, un pequeño pueblo de Bulgaria, se celebró un referéndum iniciado por una recogida de firmas ciudadana, donde con una asistencia del 65% la ciudadanía se posicionó a favor del cierre de un depósito de residuos radioactivos de propiedad estatal. El gobierno estatal no dio ningún paso, entendiendo que un tema nacional no se puede resolver mediante un referéndum local (Taralezhkova, 2011).

4.4. Cómo se presenta: La formulación

En cuanto a la formulación, los mecanismos proactivos podrían conllevar la elaboración de una propuesta mientras los reactivos podrían requerir una justificación (y eventualmente pruebas) para defender el rechazo.

Con la expectativa de que el mecanismo sea accesible, al argumentar en favor de la iniciativa de agenda, Kelsen (1920) indicaba que debía ser suficiente con una idea general, sin necesidad de un proyecto elaborado en forma de ley. Por otro lado, el aspecto negativo de

propuestas muy genéricas es que pueden conducir a que finalmente se arribe a discutir una idea muy diferente de la que postulaban los promotores. También existe la posibilidad de ofrecer las dos posibilidades y que los impulsores elijan: la iniciativa de agenda en Finlandia se puede redactar en formato de ley o puede incluir una propuesta para que el gobierno inicie un proceso legislativo (Christensen et al., 2017).

Las iniciativas que derivan en un voto necesitan ser respaldadas por un proyecto de ley. Esto añade dificultades importantes a la activación, ya que se requieren conocimientos técnicos y legales para elaborarlo. En este sentido es clave para el éxito de una iniciativa de este tipo (éxito en llegar a ser votada o discutida, con independencia de los resultados) que la comisión promotora pueda contar con apoyo técnico o, al menos, que se concedan plazos para revisar y enmendar cuestiones procedimentales después de la primera presentación de la propuesta. De lo contrario, el mecanismo podría convertirse en inaplicable o eventualmente en un recurso solo disponible para quienes tienen conocimiento suficiente y/o recursos económicos para acceder a asesorías.

Las iniciativas revocatorias se diferencian, en lo que concierne a la formulación, entre aquellas que se regulan como derecho político (“el pueblo da, el pueblo quita”) y aquellas concebidas como penalización por el no cumplimiento del programa (conocidas como “voto programático”) o por corrupción, que requiere argumentos e incluso presentación de pruebas. En Venezuela, donde la legislación nacional regula la iniciativa revocatoria también para los subniveles de gobierno, puede alegarse incumplimiento del programa, insatisfacción o descontento popular (Schneider y Welp, 2011).

La facilidad de activación cambia notablemente si se requiere fundamentación (como requisito formal) o pruebas (cuya validez es juzgada por un organismo electoral). El voto programático conduce a que durante la campaña los candidatos y candidatas tengan que presentar un plan de trabajo, que sentará las bases para, posteriormente, juzgar si se está cumpliendo o no con lo prometido y si se justifica la solicitud de revocatoria, si esta se registra.

El caso ecuatoriano muestra con elocuencia la incidencia del diseño institucional tanto en el número como en la calidad o tipo de activaciones: la iniciativa de revocatoria fue introducida en la Constitución de 1998, y los motivos de activación eran incumplimiento de mandato y corrupción con sentencia firme. Lo primero era juzgado por la autoridad electoral, lo segundo un sinsentido, porque una autoridad con sentencia firme por corrupción es automáticamente removida. En 2008 la nueva Constitución bajó los requisitos de activación (número de firmas) y estableció que era un derecho político (no había necesidad de aportar pruebas). El número de iniciativas revocatorias se incrementó considerablemente en un breve período, hasta que volvió a modificarse la norma (tras la enérgica demanda de la Asociación de Municipalidades) y en la actualidad los motivos están definidos con mucha precisión, se deben presentar pruebas detalladas y las mismas son juzgadas por la autoridad correspondientes (Welp 2018).

Como veíamos, en algunos casos la ciudadanía impulsa una propuesta incluyendo la formulación del texto para la recogida de firmas o la pregunta que se somete a votación, mientras que en otros es la propia administración o una figura pública quien redacta el texto. Por ejemplo, en Los Ángeles, el abogado municipal, a partir del borrador de la propuesta, es quien proporciona el título y resumen de las provisiones que circularán para la recogida de

firmas (Sonenshein, 2006). En esta ciudad, en el caso de la iniciativa revocatoria, en la petición se incluye tanto la declaración de razones de los impulsores como una respuesta del cargo afectado.

En Polonia, al impulsar una iniciativa revocatoria a nivel local sus impulsores deben informar a los habitantes de la intención de revocar al gobierno local, explicando las razones. No obstante, el comisariado electoral provincial no está autorizado a examinar esa justificación de la iniciativa revocatoria, sino que se limita a comprobar los aspectos legales y formales de la petición.

Como veíamos en el apartado 2.2, una crítica central sobre la democracia directa se refiere al nivel de conocimiento de la ciudadanía respecto a las decisiones a tomar. En algunos casos, los procesos de iniciativa van acompañados de una figura (que puede ser desde el propio gobierno hasta una autoridad electoral independiente) encargada de ofrecer una información detallada sobre el tema a debate, en lugar de que quede en manos de los promotores y sectores interesados. Estas figuras son especialmente importantes cuando las propuestas son complejas, incluyen muchos aspectos o cuando hay que votar diferentes cuestiones al mismo tiempo (por ejemplo, en Arizona en 2006 se votaron 19 propuestas sobre temas muy diversos). En California, un analista legislativo proporciona un resumen neutral explicando las propuestas sometidas a votación (Beramendi et al., 2008). En el ejemplo innovador de la Citizens' Initiative Review en Oregón, se proporciona información sobre la propuesta mediante un proceso deliberativo al estilo de los jurados ciudadanos (ver [ficha 21](#)).

4.5. Cómo se tramita: El procedimiento y las firmas

El procedimiento de activación incluye cuestiones como el número de firmas requeridas; el tiempo otorgado para reunir las, a lo que se agrega la existencia de formularios específicos y /o centros de recogida autorizados; así como los procesos de validación de las firmas.

El umbral de firmas

La cuestión del número de firmas es la más debatida, aunque dependiendo del objeto del mecanismo la tendencia es a pedir una reducción (iniciativa de agenda) o aumento (iniciativas revocatorias). Para la iniciativa de agenda, hay cierto consenso en sostener que el número de firmas debería ser comparativamente bajo (alrededor del 1%), ya que su incidencia es menor e indirecta. Sin embargo, son muchos los casos en que es superior (por ejemplo, en Colombia). En general, la iniciativa revocatoria suele incluir requisitos numéricos de firmas mayores que las iniciativas de propuesta. Por ejemplo, si en el caso de Berlín (ver [ficha 11](#)) se necesitan 20.000 firmas para realizar una propuesta, son requeridas 50.000 para solicitar la revocación de un cargo público.

También hay propuestas en la línea de que la legislación nacional fijara un techo pero no un piso, de forma que se estableciera el umbral de firmas máximo pero dejando a los municipios y regiones la opción de bajarlo (Hevia de la Jara, 2007). A nivel regional, en Andalucía (ver [ficha 7](#)) la ley autonómica establece un máximo para los municipios que regulen la iniciativa: las firmas necesarias no pueden superar el 10% de los vecinos a consultar (o 20.000 firmas).

Los umbrales de firmas se pueden expresar como un porcentaje del electorado, en relación al total de votos en las elecciones anteriores o como un número fijo. En algunos casos se requiere una distribución geográfica determinada de las firmas. En Suiza, el núme-

ro de firmas requerido para una iniciativa legislativa responde a tres situaciones diferentes (Micotti y Bützer, 2003): ocho cantones determinan el umbral en un porcentaje de la población que va del 10% al 30%, cinco cantones no lo regulan y dejan en manos de las comunas la decisión, mientras que en otros siete cantones se indica un número mínimo de firmas que va del 10% al 25% de la población pero a título orientativo, no siendo obligatorio para las comunas. En general, las comunas urbanas con más población tienden a fijar un número de firmas (que suponen un porcentaje bajo de la población) mientras que las comunas pequeñas establecen cifras porcentuales más elevadas. En Alemania, las firmas requeridas para que la iniciativa legislativa sea sometida a voto son un porcentaje del electorado y varía considerablemente entre municipalidades. En Hamburgo es un 2-3%, en Berlín (ver [ficha 11](#)) un 7% y en Brandemburgo un 10%.

A nivel regional, la tendencia en las comunidades autónomas españolas va en el sentido de reducir considerablemente el umbral de firmas requerido para la iniciativa de agenda respecto a regulaciones previas (por ejemplo, de 75.000 a 40.000 en Andalucía, de 65.000 a 50.000 en Cataluña o de 30.000 a 10.000 en el País Vasco, entre otras) (Pérez Alberdi, 2017).

El plazo de la recogida

Los plazos para la recolección de firmas también tienen incidencia condicionando las posibilidades de activación y, nuevamente, deberían equilibrarse entre la capacidad de canalizar demandas (facilitar que puedan expresarse) y la necesidad de no desvirtuarlas (evitar que se multipliquen de modo que distorsionen el procedimiento legislativo). Hasta 2013, en Perú no había límites temporales (más allá del impuesto por la duración del mandato) a la reunión de firmas para activar una iniciativa revocatoria. Esto facilitó que los promotores de la iniciativa revocatoria de la alcaldesa Susana Villarán aprovecharan hechos que fueron ocurriendo durante el período (por ejemplo, inundaciones) para alcanzar el número de firmas. Diversas ciudades de EEUU tampoco establecen un límite para algún tipo de iniciativas.

En Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ver [ficha 5](#)) se establece que los promotores cuentan con 12 meses, desde la fecha de presentación del proyecto, para obtener las firmas necesarias. La Dirección General de Gestión y Participación Ciudadana está encargada de asistir a la ciudadanía, recibir las propuestas y constatar que no traten sobre materias vedadas constitucionalmente. Cuando los proyectos superan el aval de 4.000 firmas, la iniciativa debe ser promocionada por el Gobierno de la Ciudad en su emisora radial, así como en otros medios gráficos y televisivos de los que disponga.

En algunos casos la normativa deja espacio para que las autoridades puedan ejercer cierto boicot al plazo establecido para la recogida de firmas. En el caso de la iniciativa derogatoria de Oregón (EEUU), el plazo es de 90 días desde el final de la sesión que promulgó la ley. No obstante, el gobernador tiene 30 días para firmar o vetar la ley, con lo cual, ante unos indicios claros de un intento de organizar un referéndum derogatorio, puede optar por demorarse esos 30 días para firmarla, consumiendo un tercio del tiempo disponible para la recolección de firmas (McGuire, 2008). Sean o no utilizadas estas argucias, sería recomendable que la normativa no las posibilite.

Quién, dónde y cómo

Otras distinciones importantes apuntan a si puede firmar cualquier elector (como suele suceder) o solamente quien votó en las pasadas elecciones, así como a si las firmas se pueden recoger en cualquier ubicación o solamente en ubicaciones específicas (en Ale-

mania por ejemplo hay municipios donde las firmas para la iniciativa legislativa se pueden recoger en cualquier lugar o solamente en la oficina del ayuntamiento). Esta última opción sin duda dificulta el proceso, que exige un coste añadido de desplazamiento a las ubicaciones habilitadas para ello. En el otro extremo estaría la posibilidad de la firma electrónica, mucho más accesible.

La posibilidad de que las firmas se recojan electrónicamente puede facilitar considerablemente el proceso. Las iniciativas de agenda europea y finlandesas posibilitan esta opción. Un estudio sobre la recolección electrónica de firmas (Serdült et al., 2016) analiza experimentos de e-participación que muestran el potencial de las nuevas tecnologías. En Sigtuna, en 2007 se realizaron diez referéndums online con resultados vinculantes, con una participación de entre un 30% y un 60% de ciudadanos en algún momento del proceso, incorporando sectores con características socioeconómicas diversas. En Malmö, en una experiencia mucho menos exigente, toda la ciudadanía (sin límite de edad) puede lanzar y firmar propuestas (cuyo único límite es que no sean ofensivas o abusivas) en una plataforma online que solo requiere registrarse e iniciar sesión. Sin límite temporal, cuando se recogen 100 firmas, un comité de la administración local ofrece una respuesta formal pública. En los primeros 16 meses se lanzaron 210 iniciativas y se recogieron 5.5000 firmas.

En las iniciativas a nivel nacional, en Europa solamente Letonia y Finlandia permiten la recolección de firmas online, en el segundo caso a través de la web gubernamental⁹ o mediante plataformas desarrolladas independientemente por los promotores de la iniciativa (Christensen et al., 2017). Por tanto, la dificultad asociada a un proceso de iniciativa depende de diversos factores, tales como el número de firmas, el plazo para recogerlas, el establecimiento de ubicaciones específicas o no o la posibilidad de las firmas electrónicas. La combinación de estos elementos sirve para valorar el grado de exigencia que comporta un proceso.

Así, por ejemplo, en Los Ángeles, una iniciativa legislativa debe recoger en 120 días al menos tantas firmas como el 15% del total de votaciones de las últimas elecciones locales. En el caso de la iniciativa derogatoria es un 10%, pero al darse un plazo de 30 días se convierte en difícil de lograr (Sonenshein, 2006). De esta forma, tras las elecciones de 2005 por ejemplo, el umbral de firmas requeridas para una iniciativa legislativa fue de un 0'05% respecto al total de los votantes registrados. En contraste, en Minnesota se requieren las firmas del 25% de los votantes en las pasadas elecciones.

A nivel nacional, para las iniciativas legislativas en Suiza se requieren 100.000 firmas (2% del electorado) en 18 meses, mientras que en Lituania son 300.000 (11'4%) también en 18 meses. En cuanto a las iniciativas de agenda, en Eslovaquia son necesarias 100.000 firmas (2'3%) sin límite de tiempo, mientras que Italia son 50.000 firmas (0'1%) en 6 meses (Seo, 2017).

También hay casos donde los umbrales se dividen en fases. En la iniciativa de agenda nacional de Austria, un primer paso requiere 8.000 firmas para lanzar una iniciativa y seguidamente se necesitan 100.000, recogidas en solo 8 días, para cualificarla y que se debata en el parlamento. La mayoría de las 38 iniciativas lanzadas desde 1964 hasta 2016 superaron este objetivo, 34 consiguieron ser tratadas y 4 fueron rechazadas por cuestiones de forma (Suárez Antón, 2017). Por tanto, parece que este procedimiento tan difícil (por comprimido en el tiempo) se traduce en pocas iniciativas impulsadas, pero con fuerza para superar el umbral.

En el caso de la iniciativa revocatoria a nivel regional, en los estados de EEUU hay diversidad sobre los requisitos de firmas necesarias (Bowler, 2004). En algunos estados se refiere a un porcentaje en relación al total de votos de las pasadas elecciones, que va desde un 15% (en Oregón y Rhode Island) hasta un 40% (Kansas). En California el porcentaje es del 12% pero se añade el requerimiento del 1% de cada uno de los 5 condados. En otros estados se apunta a un porcentaje del electorado, con diferentes fórmulas: 20% del electorado en Idaho, 25% en Nueva Jersey, 15% y 1/5 de cada distrito en Georgia, 33% para más de 1.000 electores y 40% para menos en Luisiana, 10% para cargos estatales y 15% para distritales en Montana.

Nigeria representa un caso muy exigente, donde para la iniciativa revocatoria de miembros del senado o la casa de representantes deben firmar más del 50% de electores del distrito correspondiente (Beramendi et al., 2008). En Colombia se requiere un 40% (Welp, 2018). En Eslovaquia, el umbral de firmas necesarias para impulsar una iniciativa revocatoria sobre el alcalde es del 30% y la asistencia requerida del 50%, independientemente del número de habitantes del municipio. Esto se traduce en un impedimento para realizarlo en municipios grandes, especialmente por encima de los 100.000 habitantes (Láštic, 2011).

Los requisitos como (des)incentivos

Estas distintas combinaciones para activar una iniciativa generan incentivos determinados para impulsar propuestas. Okamoto y Serdült (2016) sostienen que en Japón se activa con mayor frecuencia la iniciativa revocatoria que la iniciativa legislativa, aun cuando el objetivo central refiera a una política pública y no al rechazo a una autoridad, porque las primeras requieren de un menor número de firmas y son vinculantes, mientras que las iniciativas legislativas son más difíciles de activar, requieren de la aprobación del concejo y sus resultados no son vinculantes.

De manera bastante intuitiva, un estudio basado en los datos de las iniciativas legislativas en Bavaria muestra que la probabilidad de que se activen procesos en un municipio aumenta considerablemente y de forma significativa cuando se reducen los requerimientos del umbral de firmas (Arnold y Freier, 2015).

Si bien todos estos requisitos para impulsar una iniciativa son fundamentales para explicar su utilización, no son el único elemento a tener en cuenta. Por ejemplo, en Eslovenia, donde los procedimientos son relativamente sencillos, se registran pocos referéndums locales. Entre las razones, se apunta a la idiosincrasia de unas comunidades locales lideradas por plataformas más pragmáticas y menos ideológicas, así como a los costes económicos de los referéndums. Los partidos los perciben como una derrota política, tanto desde el gobierno como impulsándolo desde la oposición, por miedo a perderlo y ser acusados de generar un gasto innecesario (Nežmah, 2011).

La validación

Por otro lado, la validación de las firmas es un aspecto menos estudiado, que suele generar numerosos problemas entre quienes promueven iniciativas y quienes las rechazan. Esto ocurre en situaciones muy concretas, lo que evidencia que en parte se debe a la falta de experiencia (no hay debates de este tipo en Suiza). El dilema se hizo presente en el caso de Lima citado más arriba y también en el intento de revocar al alcalde de Bogotá, Gustavo Petro en 2014 (Welp y Rey, 2014).

El sistema de validación puede ir desde la comprobación de una muestra hasta la verificación de todas (Lissidini et al., 2014). En Uruguay, a nivel nacional, ante la imposibilidad de contar con mecanismos efectivos de validación de firmas (no se acepta la validación de una muestra por expertos en caligrafía, como se hace en Colombia) se ha creado el pre-referéndum, que se convoca a partir de la reunión de un número de firmas que se validan tan solo contrastando si nombre y número de documento coinciden y la persona está viva (pero no se comprueba que efectivamente ha dado su consentimiento). La consulta que se realiza en el pre-referéndum, entonces, se orienta a decidir si debe o no haber una consulta. El mecanismo resulta útil para ampliar el debate y dar garantías al proceso, pero es muy costoso.

La financiación

Otro elemento importante en relación al proceso de cumplimiento de los requisitos remite al financiamiento del mismo. En muchas ocasiones, los costes recaen en las personas impulsoras, mientras que en otras existe un financiamiento público, bien para el proceso de recogida de firmas, bien para la campaña en caso de convocarse un referéndum. En el caso de las iniciativas legislativas supramunicipales en América Latina, en la mayoría de casos se incluye un apoyo estatal para la difusión de las propuestas presentadas, mientras que también en algún caso existe un apoyo económico que restituye los gastos: en Perú si se logra superar el umbral de firmas y en Paraguay si la iniciativa se acaba aprobando (Hevia de la Jara, 2007).

En Suiza, el coste estimado por firma es de dos francos suizos teniendo en cuenta los costes de impresión, secretaría, publicidad, etc., sin incluir recolectores de firmas a sueldo. Por tanto, el impulso de un referéndum costaría al menos 100.000 francos suizos solo para la recogida de firmas, a lo que habría que sumar los costes de la campaña del referéndum, lo que conlleva que normalmente los impulsores sean organizaciones o partidos (Ruppen, 2004).

En Alemania se proveen reembolsos al comité impulsor por las firmas verificadas en algunos estados. En Sajonia son aproximadamente 0'05 euros por firma independientemente del éxito o fracaso del proceso de recogida de firmas. En otros estados los reembolsos dependen del número de votos conseguidos en el referéndum, como en Schleswig-Holstein, donde cada voto positivo se traduce en 0'28 euros (Beramendi et al., 2008). En Barcelona (ver [ficha 8](#)) la compensación es un euro por firma, una vez superado el umbral requerido.

La experiencia de Oregón es interesante en relación al apoyo económico. Una iniciativa legislativa en 2002 tenía como objetivo prohibir la compensación económica en función del número de firmas conseguidas y un 75% votó a favor. Esta iniciativa tuvo lugar tras diversas noticias sobre fraude y abuso en el proceso de recogida de firmas (McGuire, 2008).

De cara a la campaña en caso de producirse un referéndum, para evitar desigualdades entre los sectores implicados a favor y en contra, se pueden considerar elementos como la limitación del gasto o una regulación del acceso a los medios de comunicación (en algunos casos se requiere a los medios privados que ofrezcan un tiempo igualitario a ambos bandos, en otros se dispone de fondos públicos para subvencionar el acceso a los medios) (Beramendi et al., 2008).

En California, un caso excepcional, se autoriza a empresas privadas a hacer la recolección de firmas. En ocasiones, el dinero invertido puede realmente tener una enorme influencia en el éxito del proceso, como ocurrió cuando se revocó a Gray Davies en 2003 (Garret, 2004).

La votación

Por último, respecto al momento de la votación, en el caso de Oregón se establece un día de elección general cada dos años (en noviembre de los años pares) en el cual se votan todas las iniciativas legislativas, que pueden presentar las firmas hasta 120 días antes (McGuire, 2008). Este tipo de modelo puede servir para evitar un excesivo llamamiento a las urnas, concentrando diversas citas (que pueden provenir de diversos tipos de iniciativa y de otros mecanismos impulsados desde arriba) en un mismo día.

4.6. Para qué: Consecuencias

En relación a las consecuencias, cabe diferenciar entre el destino del proceso, es decir, si la propuesta es debatida por las autoridades o si hay referendo. Y en caso de que exista la posibilidad de activar una consulta, si la misma depende de que se cumplan las formalidades o de una decisión posterior de las autoridades. Otro aspecto central es si los resultados son vinculantes o consultivos y, cuando el análisis se centra en el nivel local, cabe observar también quién organiza el proceso electoral. En todo caso, analizaremos todos estos temas agrupados en función del tipo de convocatoria, es decir, si esta culmina en una consulta puntual (legislativa o derogatoria), en una iniciativa de agenda o en una revocatoria.

Iniciativas para consultar

En las ciudades alemanas, en general, el Concejo decide si una propuesta de registro de iniciativa es aceptada, pero los estudios sugieren que si se cumplen las formalidades las propuestas son aceptadas (Geissel, 2017). En caso de que una iniciativa legislativa supere los requisitos de la recogida de firmas, el siguiente paso consiste en conseguir que los resultados del referéndum sean válidos. Por ejemplo, en la República Checa el umbral de asistencia se aumentó del 25% del electorado al 50% en 2004, mientras que en Bulgaria en 2009 dejó de ser el 50% para tener que igualar la asistencia de las últimas elecciones locales (Schiller, 2011a).

Como señala Schiller (2011), aunque el resultado de un referéndum sea válido, su mandato puede ser consultivo o vinculante. En Italia, los estatutos municipales solo habilitan referéndums consultivos iniciados por la ciudadanía. En otros países el carácter vinculante depende de la asistencia, como en Bulgaria o en Polonia (60% de la asistencia en la última elección correspondiente). En Alemania los referéndums locales son vinculantes si alcanzan el requerido quorum de participación requerido, que varía considerablemente entre municipalidades.

Cuando la iniciativa da lugar a un referéndum vinculante, solo en algunos casos se acepta una mayoría simple, siendo más común la incorporación de requerimientos adicionales como una asistencia electoral determinada, mayorías dobles o un porcentaje de aceptación mínimo. Como ejemplos, existen requisitos bajos para validar el resultado del referéndum en la iniciativa constitucional de Suiza (mayoría simple de votos y mayoría en 26 cantones), mientras que serían altos en el referéndum derogatorio italiano (50% de asistencia) o la iniciativa legislativa en Lituania (50% de asistencia y 33% de aprobación a la propuesta respecto al total de electores) (Beramendi et al., 2008).

En Nueva Zelanda, donde dos de las tres preguntas sometidas a votación mediante iniciativa de referéndum a nivel nacional hasta 2008 recibieron un enorme apoyo público pero no tuvieron impacto parlamentario, su carácter no vinculante ha sido muy criticado. De hecho, una iniciativa tenía como objeto precisamente esta cuestión (Beramendi et al., 2008).

El carácter no vinculante, sumado a los altos requisitos exigidos (12 meses para conseguir las firmas de un 10% del electorado), han generado poco entusiasmo respecto a esta herramienta, que se ha traducido en el impulso de pocas propuestas.

¿Cuáles triunfan más, las consultas impulsadas desde arriba o desde abajo? Respecto al caso alemán en el período 1956-2009, Schiller (2011b) compara los resultados de los referéndums impulsados por iniciativa legislativa (2.055 casos) con aquellos convocados por la administración local (410). Entre los referéndums convocados “desde arriba”, un 67% obtuvo un voto válido favorable, un 23% obtuvo un voto negativo y un 5% tuvo voto favorable pero no superó el porcentaje de asistencia requerido para ser válido (en los casos restantes el resultado no está claro). En contraste, entre los referéndums impulsados “desde abajo” por iniciativa legislativa, un 48% consiguió un voto favorable y válido, un 35% tuvo voto negativo y un 15% tuvo voto favorable pero la asistencia electoral fue insuficiente para que fuera válido. Por un lado, observamos que el voto favorable y válido es bastante más alto en los referéndums convocados por la administración (67%) que en aquellos que impulsa la ciudadanía (48%). Por el otro lado, vemos que las iniciativas legislativas tienen más dificultades para superar el umbral de asistencia requerido (15% de casos, frente al 5% de los referéndums convocados desde la administración pública). Si ignoramos el umbral de asistencia requerido, los referéndums en los que se impuso el sí serían el 72% de los convocados desde la administración y el 63% de los promovidos por las iniciativas, una distancia menos acentuada.

Las iniciativas legislativas también se pueden concebir como un mecanismo de presión y negociación. En esta línea, su diseño puede incluir la posibilidad de que sean retiradas por sus promotores, en caso de que la propuesta sea aceptada por otras vías (Büchi, 2011). En algunas experiencias en Alemania, las autoridades se han anticipado y han decidido reconsiderar proyectos disputados antes de que acabe el proceso de recogida de firmas (Schiller, 2011b).

Cuando, ante una iniciativa legislativa que supera el umbral de firmas, las autoridades pueden incluir una propuesta alternativa de cara a la votación (como sucede en varios lugares), el proceso político puede verse enriquecido mediante una deliberación más compleja y mayor implicación pública en los temas a decidir. El riesgo es que se puede complejizar el momento de la votación, al ampliarse las alternativas, pero como hemos visto en el apartado 4.4, se pueden establecer mecanismos para facilitar la información a los votantes.

En Uruguay encontramos una regla atípica en relación a la votación en un referéndum de iniciativa legislativa para enmendar la constitución. La ciudadanía solamente puede votar “sí”, mientras que quienes se oponen deben abstenerse. Para prosperar, se requiere una asistencia del 35% del electorado. Este modelo beneficia al status quo dado que toda la abstención se asume contraria a la propuesta (Linares Lejarraga, 2017).

Por otro lado, las iniciativas legislativas pueden servir como un mecanismo democrático para resolver conflictos sociales. Los ejemplos estudiados por Hincapié (2017) de las movilizaciones en diversos países latinoamericanos contra la práctica del extractivismo para la apropiación de recursos naturales sirve para ilustrarlo. Las comunidades locales afectadas utilizaron de forma no convencional mecanismos de democracia directa tales como la consulta previa (basada en el derecho de las comunidades étnicas) y las consultas populares locales (generalmente convocadas “desde arriba”). En Perú, por ejemplo, la movilización social en Tambogrande (Piura) contra un proyecto minero provocó la convocatoria de una Consulta Vecinal con el apoyo del alcalde en 2002, con una participación del 73% y un re-

chazo al proyecto del 98%. Si bien el gobierno central desestimó la consulta, la licencia a la empresa minera canadiense acabó retirándose. Este precedente se reprodujo con resultados similares en otros lugares como Ayabaca y Huancabamba, en procesos donde confluyeron gobiernos locales, comunidades étnicas y campesinas, ambientalistas y activistas de derechos humanos. De forma parecida, mediante acuerdos con el gobierno local, asambleas vecinales u organizaciones sociales y campesinas promovieron consultas en Argentina (2003 y 2012), Guatemala (2005 y 2012), Colombia (2013 y 2017) y Ecuador (2011).

Estos casos muestran que la posibilidad de disponer de iniciativas puede servir como mecanismo de resolución de conflictos, para dar vías de expresión a movimientos ciudadanos en contextos de alta conflictividad social. De hecho, si los requerimientos de las iniciativas son muy exigentes o poco conocidos, en caso de existir una demanda se puede canalizar por otras vías más informales, incluyendo una recogida de firmas. Por ejemplo, en Córdoba (ver [ficha 9](#)) y Cracovia (ver [ficha 20](#)), vemos cómo actores asociativos y políticos iniciaron sendas campañas de recogida de firmas para difundir sus propuestas políticas (mantener el nombre de unas calles o evitar los Juegos Olímpicos de Invierno). En ambos casos, esos actores podrían haber hecho uso de la iniciativa de propuesta para hacer llegar sus reivindicaciones al Ayuntamiento, si bien optaron por emplear otros cauces informales.

Iniciativas de agenda

El estudio comparado de las iniciativas de agenda sugiere que varios aspectos son importantes para evitar que se conviertan en “papel mojado”. Suárez Antón (2017) ha observado que a nivel nacional, en la mayoría de los países de Europa y América Latina que registran iniciativas, las mismas no son tratadas o se incluyen como un mero trámite parlamentario, sin generar debate. En Italia, por ejemplo, no está regulado el procedimiento respecto a las iniciativas de agenda, con lo cual el parlamento no tiene la obligación de deliberar respecto a ellas (Seo, 2017).

Cuando se instituye como criterio que algún representante apadrine la iniciativa (como ocurre en Brasil) o se crean instancias para que los promotores asistan y defiendan sus propuestas en el parlamento, se incrementan las posibilidades de que las propuestas tengan incidencia en el debate (Suárez Antón, 2017). En Finlandia, unos meses antes de introducir la iniciativa de agenda a nivel nacional, se realizaron cambios parlamentarios para que fueran tratadas como cualquier otra propuesta de ley y que sus impulsores tuvieran el derecho a ser escuchados en los comités correspondientes (Christensen et al., 2017).

Mientras que en algunos países las iniciativas han tenido un impacto más reducido (como en los países del Este de Europa), en Suiza las iniciativas han tenido un impacto importante en la agenda política y el sistema político. Recientemente, el movimiento de extrema derecha populista ha conseguido movilizar el apoyo popular a través de iniciativas sobre temas controvertidos como la prohibición de la inmigración, generando un debate respecto al control parlamentario sobre los contenidos (Seo, 2017).

El ejemplo de Hämeenkyrö (Finlandia) muestra el problema de la supeditación de las iniciativas a la lógica representativa. En este municipio en 2006 se impulsó una iniciativa de agenda contra la construcción de una incineradora, firmada por 800 personas (10% del electorado) y pidiendo que se celebrara una consulta y respetara el resultado. El gobierno local decidió realizar la consulta, donde un 46’3% se posicionó a favor de la incineradora y un 49’3% en contra, con un 55’1% de asistencia, pero la administración local decidió aprobar la construcción de la planta (Büchi, 2011). Si bien impulsar una iniciativa requiere mucho tiempo y esfuerzo, tomar o revertir una decisión en un pleno municipal puede ser muy rápido. Este tipo de experiencias pueden revertir muy negativamente en la opinión pública.

Por otro lado, también existe la posibilidad de combinar la iniciativa de agenda con otra herramienta como la iniciativa legislativa o la iniciativa de referéndum. Este sería el caso de Perú a nivel nacional, donde si una iniciativa de agenda o constitucional que supera el umbral de firmas es rechazada o modificada substancialmente, se puede solicitar la convocatoria de un referéndum recogiendo firmas equivalentes a entre el 0'3% y el 10% de la población (Welp y Suárez, 2017).

Iniciativas para revocar

En el caso de la iniciativa revocatoria, las consecuencias esperadas pueden incentivar estrategias no deseadas originalmente. Así, algunos casos establecen que si se aprueba la revocatoria la autoridad será reemplazada por sustitutos, mientras que en otros se convocan elecciones. En Perú se ha observado que esto genera incentivos perversos en el sistema, estimulando que los políticos (en un sistema de partidos altamente fragmentado y débilmente institucionalizado) sean los principales promotores, utilizando el mecanismo como una extensión de la contienda electoral (los perdedores se unen contra el ganador de las elecciones). La ley fue modificada en 2013, observándose en el proceso siguiente una marcada disminución del número de activaciones. Nuevamente destaca California, como uno de los pocos casos en que la votación por la revocatoria se convierte en una elección, donde si se vota por revocar la autoridad puede en el mismo proceso votarse por el reemplazante. Fue así como Arnold Schwarzenegger alcanzó la gobernación, tras triunfar revocando a Gray Davies en 2003.

En el caso del reemplazo del cargo electo mediante la iniciativa revocatoria, encontramos diferentes posibilidades, como ilustran el estado de California y la ciudad de Los Ángeles. En el primer caso, el reemplazo sería el candidato o candidata con más votos en el referéndum revocatorio, mientras que en Los Ángeles es necesario que haya obtenido un voto mayoritario o, en caso contrario, se convocarán elecciones entre las dos primeras opciones. El modelo de California posibilita que, en un revocatorio donde haya muchos candidatos alternativos fuertes, se acabe escogiendo a una persona que haya obtenido menos votos que los de quienes se oponían al revocatorio (Sonenshein, 2006).

Los referéndums revocatorios cuentan también con diversos criterios para considerarse válidos, como muestran algunos ejemplos nacionales (Beramendi et al., 2008). En Kiribati debe votar una mayoría de electores registrados. En Bielorrusia más de la mitad de los electores deben apoyar el referéndum. En Nigeria y Palaos una mayoría simple es suficiente. En Micronesia también basta con una mayoría simple de votos en Chuuk, Kosrae y Yap, mientras que en Pohnpei se requiere un voto afirmativo del 60% de electores registrados para la gobernación o del 51% para los miembros de la legislatura. En Venezuela se requiere un número de votantes igual al de la votación que escogió al cargo afectado, además de que vote a favor un 25% del total de electores registrados. En Polonia, una reforma en 2005 estableció que el umbral necesario de asistencia (que era del 30% a nivel municipal) pasaba a ser del 60% del número de votos que hubo en las elecciones que escogieron al órgano afectado (Piasecki, 2011).

Por último, también encontramos procesos revocatorios mixtos, donde la ciudadanía está llamada a votar en referéndum, pero la iniciativa recae en un organismo acreditado (es decir, con una dinámica “de arriba abajo”, como en Austria, Islandia, Palaos o Rumanía) o donde la ciudadanía inicia la petición de revocatorio que puede ser procesada y aprobada (o no) por un organismo acreditado (lo que podríamos catalogar como una iniciativa no vinculante de revocatorio). Algunos países, como Palaos, cuentan con un revocatorio mixto para los representantes de los niveles ejecutivos más altos y una iniciativa revocatoria completa para los miembros de los cuerpos legislativos (Beramendi et al., 2008).

5. Fichas: Ejemplos de iniciativas

A continuación, ofrecemos un listado de experiencias de iniciativa en distintas partes del globo. No se trata de un listado exhaustivo de la práctica de la iniciativa local, sin embargo, hemos intentado cubrir una amplia variedad de casos. La selección de experiencias responde a varios criterios que consideramos relevantes.

En primer lugar, casi todas las iniciativas son de carácter local o municipal. Hay solo dos excepciones: la ficha 7, que corresponde a una Comunidad Autónoma española y que incluimos por la diversidad de iniciativas que presenta en un contexto cercano; y, en segundo lugar, la ficha 21, que corresponde a uno de los estados de EEUU y se incluyó por su originalidad al combinar la iniciativa con un proceso deliberativo.

La definición de “local” que hemos contemplado es generosa: incluimos casos de iniciativas realizadas en un municipio, pero también incluimos experiencias implementadas en territorios capitales, en distritos federales o en grandes áreas metropolitanas. Hemos procurado que la mayoría de las iniciativas se situaran en ciudades grandes de más de 100.000 habitantes.

En segundo lugar, y aunque la casuística es enorme, hemos seleccionado iniciativas que cubren distintas tipologías señaladas en este informe: iniciativa legislativa, iniciativa de agenda, de referéndum, derogatoria (de normas o decisiones públicas) y revocatoria. En algunos casos, hemos incorporado experiencias que se asemejan a estas tipologías, aunque formalmente no se hayan denominado así por los promotores o las autoridades.

En tercer lugar, se trata de un abanico de iniciativas variado desde el punto de vista del éxito o fracaso. Entendemos que ello se puede valorar desde distintas perspectivas (véase el apartado 2 de este informe): una iniciativa puede fracasar desde el punto de vista institucional (es rechazada por la cámara de representantes), pero puede, por ejemplo, ser exitosa para provocar un impulso y activación del tejido asociativo. Incluimos así iniciativas con distintos finales y logros políticos.

Por último, hemos tratado de cubrir un amplio mapa territorial, aunque ello no era una tarea fácil, pues hay territorios más documentados online o en la literatura académica. En nuestro listado, encontramos iniciativas situadas en Europa, Norteamérica, Sudamérica, Asia y Oceanía. No hemos localizado casos locales en África. Esta es, sin duda, una tarea que futuros estudios deberán abordar.

5.1. Listado de fichas

Ficha 1. Duisburg (Alemania):

iniciativa revocatoria tras una catástrofe 52

Ficha 2. Nagoya (Japón):

El alcalde impulsando una iniciativa revocatoria. 54

Ficha 3. Varsovia (Polonia):

Una alcaldesa reforzada tras superar una iniciativa revocatoria 56

Ficha 4. Nago (Japón):

Una iniciativa derogatoria frente a medidas gubernamentales. 58

Ficha 5. Buenos Aires (Argentina):	
Una iniciativa de agenda influyente en el desarrollo urbano	61
Ficha 6. Madrid (España):	
Un nuevo tipo de iniciativa online para realizar propuestas	63
Ficha 7. Andalucía (España):	
El carácter multiuso de la iniciativa	66
Ficha 8. Barcelona (España):	
Una herramienta multi uso en periodo de pruebas	69
Ficha 9. Córdoba (España):	
Un municipio innovador en participación, una herramienta infrautilizada . . .	72
Ficha 10. Los Ángeles (EEUU):	
“\$15 Salario Mínimo”, una iniciativa fracasada, propuesta exitosa	74
Ficha 11. Berlín (Alemania):	
Un caso de remunicipalización de la red eléctrica.	77
Ficha 12. Bogotá (Colombia):	
Una legislación amplia pero una práctica reducida	79
Ficha 13. Camberra y el Territorio Capital (Australia):	
Una historia fallida en la extensión de la iniciativa a nivel local	81
Ficha 14. Ciudad Quezón (Filipinas):	
Una iniciativa pionera en el país	83
Ficha 15. Ginebra (Suiza):	
Una herramienta de participación tradicional y ampliamente usada.	85
Ficha 16. Richmond (EEUU):	
Una iniciativa por la vivienda asequible	88
Ficha 17. San Antonio (EEUU):	
Una iniciativa impulsada por el “Workers Defense Project”	91
Ficha 18. Portland (EEUU):	
Una herramienta de participación tradicional y consolidada.	93
Ficha 19. Helsinki (Finlandia):	
Un procedimiento fácil en formato online	96
Ficha 20. Cracovia (Polonia):	
Una reacción frente a un gran evento deportivo	98
Ficha 21. Oregón (EEUU):	
Citizens’ Initiative Review, una iniciativa suplementada con foros deliberativos	101

Ficha 1. Duisburg (Alemania): iniciativa revocatoria tras una catástrofe

Resumen

La República Federal de Alemania es uno de los pocos países democráticos que no regulan mecanismos de democracia directa en el nivel nacional. A nivel de los estados (länder), en 1990 se inició una ola de modificaciones legales para introducir una variedad de mecanismos: activados por las autoridades, obligatorios y por recolección de firmas. En la actualidad, todos los estados y municipios los regulan. La revocatoria del mandato está presente en 11 de los 16 estados alemanes, aunque solo en cuatro puede ser iniciada por recolección de firmas: Brandenburgo, Sajonia, Schleswig-Holstein y Renania del Norte-Westfalia. Aunque los requisitos de activación son considerados elevados, no es infrecuente su práctica. Aun así, se registra con mayor frecuencia en municipalidades con menos de 20.000 habitantes y especialmente si son iniciados por los concejos (revocatoria indirecta). Pero ha comenzado a expandirse a ciudades más grandes como Potsdam (en 1998, 160.000 habitantes), Cottbus (2006, 100.000 habitantes) y el caso que analizaremos aquí de Duisburg (en 2012, 500.000 habitantes).

Regulación

Todos los estados alemanes incluyen mecanismos de democracia directa, que también están regulados para el nivel municipal. La regulación varía de acuerdo a los estados, observándose diversidad en los procedimientos. La tabla a continuación muestra los estados en que está regulada la iniciativa revocatoria (también denominada directa o bottom up, iniciada por recolección de firmas frente a la indirecta o top down, activada por el concejo o parlamento), el año de introducción y modificación de la ley (cuando corresponde), el número de firmas requeridas y el número de referendos registrados para cada marco regulatorio.

Casos	Año de introducción	% Firmas requeridas	Nº referendos revocatorios
Brandenburgo	1993-1998	10	25
	1999	15-25	19
Renania del Norte-Westfalia	1999-2011	15-20	3
	2012		4
Sajonia	1994	33'33	11
Schleswig-Holstein	1997	20	5

Fuente: elaboración propia basada en datos de Geissel y Jung (2018)

Características formales

La ciudad de Duisburg está ubicada en el estado de Renania del Norte-Westphalia. Allí la revocatoria del mandato fue introducida en 1999 como mecanismo indirecto (activado por el Concejo municipal). La ley fue modificada en 2011 para introducir la iniciativa revocatoria con un porcentaje de firmas relativamente bajo, lo que ha impulsado las activaciones. El cambio legislativo buscó responder a la demanda ciudadana tras un escándalo en el que se intentó revocar al alcalde, pero el Concejo (con mayoría favorable al alcalde) lo impidió.

Incidencia

La revocatoria del mandato se hace efectiva si la mayoría vota a favor y participa al menos el 25% del electorado.

Desarrollo práctico

En 2010 una Love Parade, una fiesta de música techno, organizada en la ciudad de Duisburg culminó en una tragedia en la que 21 personas murieron y otras 500 resultaron heridas en una estampida. Esta fiesta se había celebrado por primera vez en 1989 en Berlín y desde entonces cada año atraía a más participantes. En 2010 se decidió realizar la fiesta en Duisburg, en una zona rodeada por vías férreas a la que solo se podía acceder por túneles. Cuando miles de participantes hacinados en el lugar intentaban salir sin éxito corrió el pánico y se desencadenó la catástrofe. Las autoridades y la policía se culpaban mutuamente mientras la población se organizaba para pedir la revocatoria del alcalde Adolf Sauerland, de la Democracia Cristiana (CDU), por haber permitido que el festival se realizara en un área inadecuada, de difícil acceso y con un número de asistentes demasiado elevado. Sin embargo, en el estado de Renania del Norte-Westfalia la revocatoria había sido introducida en 1999 como mecanismo indirecto. Una vez presentada la propuesta, la mayoría del Concejo votó en contra de activar el referendo. Poco después el Parlamento del estado cambiaba la ley para permitir la iniciativa revocatoria, por reunión de firmas. Una vez que se estableció la base legal, un comité llamado “Nuevo Comienzo para Duisburg” comenzó a recoger firmas para realizar un referéndum revocatorio. Se debían recoger firmas del 15% del electorado, aproximadamente 55.000, que se reunieron rápidamente (más de 67.000 fueron validadas). El 12 de febrero de 2012, el 85’8% votó a favor de revocar al alcalde Sauerland, con una participación del 41’6% (por encima del requisito del 25%).

Fortalezas

Algunos estudios dan cuenta del apoyo de la ciudadanía alemana a la introducción de mecanismos de democracia directa. Así, en una encuesta de 2012 se observaba que el 87% apoyaría la introducción de referendos en el nivel nacional (Emnid, 2013). Otras encuestas centradas en el nivel local muestran que la población alemana desea tener una mayor participación en la toma de decisiones (Stiftung y Baden-Württemberg, 2014).

Tras los trágicos eventos de Duisburg, el mecanismo habría permitido restablecer la confianza en la capacidad de renovación del sistema (cambio de la ley para habilitar el referendo) y mejorar la rendición de cuentas.

Debilidades

Las revocatorias suelen ser especialmente polarizantes. En el caso analizado no hay estudios que den cuenta de este aspecto ni otras debilidades asociadas.

Documentación

Stiftung, 2011 / Stiftung y Baden-Württemberg, 2014 / Emnid, 2013 / Geissel y Jung, 2018 / Serdült y Welp, 2017 / Schwarz, 2012

Ficha 2. Nagoya (Japón):

El alcalde impulsando una iniciativa revocatoria

Resumen

Tras la Segunda Guerra Mundial y durante la ocupación estadounidense de Japón se discutió la reforma política del país, en la que la descentralización tuvo un lugar destacado. Como parte de las reformas a implementar, se introdujeron mecanismos de democracia directa. La iniciativa revocatoria se regula desde entonces (1947), incluyendo tres formatos: la revocatoria de la asamblea local como un todo, la revocatoria de miembros individuales de la asamblea y la revocatoria de alcaldes si un tercio o más del electorado hace la solicitud. Entre 1947 y 2014 se han registrado alrededor de 1.500 procesos de recolección de firmas de los que cientos culminaron en votos vinculantes. Aquí analizamos la experiencia de Nagoya en 2011, cuando el mismo alcalde decidió promover la revocatoria del concejo (adverso a sus políticas) para forzar unas nuevas elecciones en las que triunfó incrementando su mayoría en el órgano deliberante.

Regulación

En Japón la ley permite reunir firmas para votar sobre la disolución de la asamblea local (art. 76.3 Ley de Autonomía Local, LAL), la revocatoria de miembros individuales de la asamblea (art. 80.3 LAL) y la revocatoria de alcaldes/as o gobernadores/as (art. 81.2 LAL).

Otros mecanismos de intervención directa regulados por la Ley de Autonomía Local son la solicitud de remoción de cargos públicos como vicegobernadores, vicealcaldes o miembros de comités de escuelas. Finalmente, también pueden hacerse requerimientos sobre políticas públicas.

Características formales

El porcentaje de firmas requerido es igual para los tres procedimientos de revocatoria regulados en Japón y varía dependiendo del tamaño de la población. El tiempo otorgado para reunir firmas es de un mes en ciudades pequeñas y de dos en ciudades grandes (más de 500.000 habitantes). La regulación vigente data de 2002. Una autoridad que ha sido removida puede volver a presentarse en la siguiente elección, la activación solo puede darse pasado un año del inicio del gobierno y el mismo procedimiento no puede activarse dos veces durante un mandato.

Con la firma de un quinto del electorado también puede solicitarse una evaluación de la gestión de los servicios públicos. Finalmente, para organizar un referéndum sobre políticas primero es necesario crear una ordenanza específica (art. 74 de la Ley de Autonomía Local). Se requiere el 1'5% de firmas para iniciar la solicitud, pero la decisión queda en manos de la asamblea local. Si la asamblea lo rechaza, el referéndum no puede ser convocado. Curiosamente, en contraste con la revocatoria, que está regulada para todos los municipios japoneses, los referendos sobre políticas solo están permitidos en 56 municipalidades. Aun así, sus resultados no son vinculantes.

Incidencia

Las revocatorias de mandato han sido relativamente frecuentes en Japón. Entre 1947 y 2014 Okamoto y Serdült (2016) registran unas 1.500, lo que ubicaría al país en tercera posición tras Perú (con más de 5.000 autoridades sometidas a referendo entre 1997 y 2013) y EEUU (donde Cronin, 1989, identifica unas 4.000 para la mayor parte del siglo XX).

El intento de destituir autoridades ejecutivas mediante un voto de confianza es el más frecuente, con 709 casos, seguido de 158 intentos de remover toda la asamblea local, el resto apunta a miembros de las asambleas. La tasa de éxito en revocar es del 72% para asambleas, del 88% para miembros de la asamblea y del 26% para gobernadores y alcaldes (Okamoto y Serdült, 2016).

Como contrapartida, los registros señalan que la mayor parte de las iniciativas de propuestas o referéndum son rechazadas y que este patrón se habría mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo. Algunos de los casos denegados (que no reciben tratamiento) habían sido respaldados por un elevado número de firmas. Por ejemplo, más de 600.000 residentes de la prefectura de Nagasaki apoyaron la demanda de retener un hospital, o más de un millón de residentes de Hokkaido pidieron la creación de una ordenanza de referéndum local que permitiera celebrar un referéndum sobre una planta de energía nuclear, sin que sus solicitudes hayan tenido respuesta alguna.

Estos ejemplos han conducido a Okamoto y Serdült a plantear que el uso de la iniciativa revocatoria es un ejemplo de “desbalance institucional”. Según este argumento, muchas revocatorias se habrían evitado si se hubiera dispuesto de otros mecanismos orientados a intervenir sobre los asuntos públicos. Si buena parte de las activaciones responden a este patrón, resultaría un mecanismo costoso y poco eficaz para promover el rendimiento de cuentas.

Desarrollo práctico

La experiencia con la revocatoria del mandato en Nagoya (una ciudad de 1’8 millones de habitantes) es peculiar en la medida en que se activa con la intención de resolver un conflicto interinstitucional. El recién elegido alcalde Takashi Kawamura quiso poner en práctica su promesa electoral de bajar los impuestos, pero enfrentó la oposición del concejo local, con una mayoría adversa. Entonces el alcalde amenazó con promover una revocatoria para destituir al concejo. Para ello se reunieron 366.000 firmas en un mes. El número de firmas requeridas no se consiguió en primera instancia, por insuficientes y porque muchas fueron invalidadas. Pero el alcalde insistió y en un segundo intento obtuvo las firmas. La votación tuvo lugar el 6 de febrero de 2011. El concejo se disolvió y se convocaron nuevas elecciones en las que el alcalde obtuvo una mayoría favorable a su agenda de reformas.

Fortalezas

El mecanismo podría ser útil para canalizar el desencanto y en situaciones específicas permitiría a las autoridades superar bloqueos institucionales, como habría sido el caso de Nagoya en 2011.

Debilidades

Sin embargo, si el uso frecuente de revocatorias está motivado por el rechazo a políticas específicas, podría resultar un instrumento costoso y no muy eficiente para resolver la cuestión. Los estudios de Okamoto y Serdült (2014 y 2016) y de Takanobu (2000) invitan a entender los mecanismos de participación como un andamiaje de instrumentos relacionados. Diseñar mejores mecanismos para intervenir sobre políticas podría ser más eficiente en este caso.

Documentación

Igarashi, 2006 / Jain, 1991 / Okamoto et al., 2014 / Okamoto y Serdült, 2016 / Serdült y Welp, 2017 / Takanobu, 2000

Ficha 3. Varsovia (Polonia):

Una alcaldesa reforzada tras superar una iniciativa revocatoria

Resumen

En Polonia la iniciativa revocatoria se introdujo a través de una ley nacional, en 1991, pese a que solo puede activarse a nivel subnacional. Desde entonces, el mecanismo ha sido utilizado con frecuencia, mientras también se ha reemplazado la normativa en dos ocasiones (2000 y 2005) y se han hecho otras reformas menores, en general orientadas a dar mayor precisión a la normativa pero también a incrementar los requisitos de activación. La experiencia polaca con la iniciativa revocatoria sigue un patrón semejante al de algunos países latinoamericanos, como Perú, en que tras numerosas activaciones en municipios pequeños (menos de 20.000 habitantes) el mecanismo se trasladó a ciudades grandes, promovido principalmente por los partidos políticos. En Varsovia, la iniciativa revocatoria del 13 de octubre de 2013 se orientó contra la primera mujer en convertirse en alcaldesa de la ciudad, Hanna Gronkiewicz-Waltz, líder de la nueva organización política Plataforma Cívica, que había llegado al poder en 2006, siendo reelecta en 2010. La solicitud de referendo fue iniciada por un pequeño partido distrital que rechazaba el aumento del precio de los boletos de transporte local, el alto costo de la recolección de basura y el retraso en la expansión de una línea de metro. Cuando el principal partido de la oposición, Ley y Justicia, se sumó a la iniciativa, rápidamente se alcanzaron las firmas (134.000) que impulsaron la realización del referendo.

Regulación

La revocatoria del mandato fue introducida por primera vez con una ley de 1991 (la revocatoria se orientaba a todo el gobierno y no a autoridades individuales), reemplazada en 2000 (desde entonces es posible revocar solo al alcalde/sa) y en 2005 y reformada en otras ocasiones. Se ha observado un número elevado de activaciones que han sido prácticamente ignoradas fuera del país debido a que tuvieron lugar principalmente en ciudades pequeñas (Piasecki, 2011). En 2013 el referendo sorprendió a locales y foráneos, ya que los primeros no esperaban que se consiguiera el umbral de firmas mientras los segundos ignoraban el peso que el mecanismo había ido ganando en el país.

La Ley del Referéndum Local de 1991 no especificaba las reglas para la realización de campañas ni imponía restricciones con respecto al número de revocatorias activables por período. Los promotores tenían 60 días para recoger al menos el 10% de firmas de apoyo de los electores en un proceso que se iniciaba con el registro de la solicitud ante el comisionado provincial de elecciones. Para proceder, una mayoría de al menos el 30% del total de electores debía apoyar la moción. De aprobarse la revocatoria se debían convocar nuevas elecciones para reemplazar a las autoridades removidas. Las leyes de referéndum local de 1996 y 1998 establecieron requisitos adicionales, como que debía pasar al menos un año desde el inicio de la gestión de la autoridad a revocar y no quedar menos de seis meses para su finalización.

En el año 2000 se aprobaron reformas territoriales que condujeron a revisar la Ley de Referéndum Local. Se establecieron nuevos requisitos para la formación de los comités impulsores de la revocatoria, que debían estar compuestos por al menos cinco ciudadanas/os para el nivel municipal y 16 para el distrito o provincia. También partidos políticos y asociaciones fueron autorizados a iniciar la recolección. Los umbrales del 10% de firmas entre votantes elegibles (5% a nivel del distrito) y el requisito de participación del 30% no cambiaron. La campaña, las finanzas, los iniciadores y la emisión del resultado fueron específicamente regulados (Piasecki, 2011: 129).

Ante la proliferación de activaciones, la presión de las municipalidades condujo a modificar la ley para elevar los requisitos de activación y éxito de las revocatorias. Así, en 2005 se introdujo un umbral de participación del 60% de los electores que votaron cuando la autoridad fue electa para que el referendo tenga carácter vinculante. La baja participación registrada en muchas revocatorias haría entonces más difícil la tasa de éxito. Desde 2013 se introdujo un nuevo umbral que solicita la participación de al menos la misma cantidad de electores que cuando fue electa la autoridad para que el referendo sea válido

Características formales

Registro de un comité promotor. Reunión de firmas. Mayoría de más del 30% del padrón electoral y participación de más del 60% (100% desde 2013) de quienes eligieron a la autoridad para que la consulta sea válida.

Incidencia

El resultado es vinculante si se alcanza el umbral de participación. Se revoca la autoridad si esta opción obtiene una mayoría. Los estudios e informes hablan de más de 100 revocatorias por legislatura, con un pico de 195 en el período 1998–2002 (Piasecki, 2011). Después de 2002 los alcaldes se convirtieron en el principal foco de las revocatorias (Bednarz, 2013; Jasiewicz y Jasiewicz-Betkiewicz, 2014).

Desarrollo práctico

El Partido Ley y Justicia había promovido revocatorias de alcaldes de la Plataforma Cívica en ciudades pequeñas antes de hacerlo en Varsovia (Jasiewicz y Jasiewicz-Betkiewicz, 2014). Este aspecto de lucha política partidaria habría definido la iniciativa contra la alcaldesa en Varsovia según Czesnik (2015). Hanna Gronkiewicz-Waltz fue la primera mujer en acceder al ejecutivo de la ciudad. La idea de lanzar un referendo fue primero anunciada por un partido pequeño de izquierdas, insatisfecho con la subida del precio del transporte local, pero rápidamente se sumaron más actores y razones. Básicamente, se anunció la revocatoria debido a:

- a) el aumento de los precios del transporte público de la ciudad;
- b) los recortes en educación, que incluían el despido de muchos trabajadores/as a tiempo completo en las escuelas y la reducción de los salarios de los conserjes;
- c) las altas tasas por la recolección de basura;
- d) el descontento por el aumento del empleo en la administración pública en alrededor de 1.000 personas;
- e) el control inadecuado de las inversiones: el incumplimiento en la extensión de la segunda línea del metro, los costos de construir el Estadio Nacional y otros.

A pesar de la fuerte campaña en su contra, la alcaldesa evitó la revocación e incluso logró ser reelecta en las siguientes elecciones. La participación alcanzó el 25'7% y la mayoría se pronunció a favor de la revocatoria, pero como el voto fue inválido por la baja participación no prosperó.

Fortalezas

Potencial democrático de diferentes formas de revocatoria.

No siempre tiene que tener efectos contrarios a los gobernantes. En Varsovia, la revocatoria parece haber fortalecido a la alcaldesa, aunque esto ha sido una consecuencia específica del caso concreto.

Debilidades

Idealmente, la iniciativa revocatoria debería conducir a resolver por canales institucionales conflictos extremos. Sin embargo, en algunos casos parece haberse convertido en un instrumento en manos de los partidos. En el caso de Polonia, el alto umbral de participación invita a las autoridades sometidas a revocatoria a promover la abstención, para invalidar el voto.

Pocas experiencias previas habrían derivado en resultados que reforzaran al gobierno local (Dianne Fein en EEUU). El principal riesgo del mecanismo proviene de los incentivos que ofrece para actores político-partidarios opositores, especialmente en contextos de crecimiento del populismo y proliferación de noticias falsas. El caso de Varsovia presenta similitudes con el de la alcaldesa de Lima, Susana Villarán, que también evitó la revocación pero terminó con un gobierno sumamente debilitado que no permitió a su partido proyectarse en elecciones posteriores (Welp y Rey, 2014).

Documentación

Bednarz, 2013 / Jasiewicz y Jasiewicz-Betkiewicz, 2014 / Piasecki, 2011 / Serdült y Welp, 2017 / Welp y Julieta, 2014

Ficha 4. Nago (Japón):

Una iniciativa derogatoria frente a medidas gubernamentales

Resumen

La iniciativa local en Japón existe desde hace más de medio siglo. Su uso se ha incrementado considerablemente desde los años 80. Sin embargo, los estudiosos ponen de manifiesto que la iniciativa tiene importantes limitaciones: está subordinada a la decisión final de la asamblea local y los referéndums de iniciativa popular no son vinculantes. La iniciativa local ha tenido cierta relevancia política como herramienta de los grupos asociativos frente a decisiones gubernamentales en conflictos de tipo “NIMBY” como la instalación de bases militares, plantas nucleares o instalaciones de procesamiento de residuos.

Regulación

Ley de Autonomía Local de 1947 (artículo 74).

Características formales

La Ley de Autonomía Local de 1947 incluía la posibilidad de revocar los gobiernos municipales, la petición de auditorías sobre el gobierno municipal y la solicitud de medidas, modificación o supresión de normativas a nivel municipal. Por tanto, el marco normativo ha permitido la iniciativa de agenda desde décadas atrás, también la iniciativa derogatoria y de

referéndum, que son dos variantes del mismo procedimiento. Para lograr que una petición llegue a la cámara municipal se requiere el 2% de las firmas de los votantes. En la cámara, los representantes tomarán una decisión sobre dicha medida (aceptándola o rechazándola) por mayoría simple. Si rechazan la medida, no se puede solicitar posteriormente un referéndum.

Para solicitar un referéndum, el procedimiento es similar: debe elaborarse una petición con la medida e incorporar la petición de consulta. Tras ello, se debe recoger un 2% de firmas de los electores en apoyo de la propuesta. Finalmente, la cámara representativa local toma una decisión sobre si procede o no celebrar el referéndum. Es decir, decide si la propuesta de la iniciativa prosigue y culmina con la consulta o no va más allá. Además, en caso de que se celebre el referéndum, este no será vinculante: tiene solo un carácter consultivo.

Las materias sobre las cuales se puede realizar una petición o un referéndum no se determinan pero sí se marcan algunas excepciones: de las tasas e impuestos locales que no podrán ser modificados vía iniciativa popular (art. 74).

Incidencia

Según Numata (2006), este tipo de iniciativa tiene un uso limitado en Japón, si bien se incrementó notablemente entre los años 1980 y 2000. Desde 1947 hasta 2012, se contabilizan unas 1.742 peticiones municipales en el país (Okamoto et al., 2014). La demanda creciente de iniciativas ha llevado a numerosos municipios (42 en el año 2010) a aprobar sus propias ordenanzas de iniciativa siguiendo el modelo de Takahama City (Aichi) en el año 2000 (Numata, 2006; Okamoto et al., 2014). En ocasiones, estas ordenanzas mejoran la legislación estatal dando más poder a la ciudadanía: por ejemplo, en el caso anterior, si los promotores de la iniciativa recogen las firmas de un tercio de los electores locales, se celebrará el referéndum sobre la medida sin interferencia de las autoridades.

También se ha subrayado que las iniciativas locales de agenda y de referéndum tienen especial incidencia en el rechazo de medidas del gobierno central (derogatorias). Por ejemplo, la iniciativa de referéndum se ha utilizado frecuentemente como herramienta en un conflicto de tipo “NIMBY”, para rechazar decisiones gubernamentales de instalar plantas nucleares, depósitos de residuos, fábricas contaminantes o instalaciones militares en determinados municipios. En situaciones de este tipo, los vecinos se organizaron para reaccionar frente a las decisiones del gobierno central, empleando entre otras las herramientas de iniciativa disponibles a nivel local.

Desarrollo práctico

En 1996, el gobierno central llega a una serie de acuerdos para ampliar una base militar en Nago City (Okinawa). Concretamente, se iba a instalar un helipuerto para la aviación estadounidense. Esto abrió una ola de protestas que incluyó la activación de la iniciativa.

Por un lado, el gobierno japonés se mostraba favorable a la construcción del helipuerto y la cesión de terrenos, con el argumento de “las políticas de compensación”: supondría un nuevo programa de desarrollo económico para el territorio. Los principales apoyos eran la cámara de comercio local y los industriales. Sin embargo, en 1996, la oposición a la ampliación de la base creció y se organizó una plataforma en contra formada por antimilitaristas y sindicatos (Yasuhiro, 2007). Se organizó la petición de una iniciativa de referéndum y el lema fue “Las decisiones importantes deben ser tomadas por la comunidad”.

La recogida de firmas prosperó y el gobierno local acuerda celebrar un referéndum con la siguiente pregunta: “¿Está de acuerdo con la construcción del helipuerto porque puede beneficiar a la comunidad por la promesa de desarrollo económico y reducción de la contaminación?” En febrero de 1998, se celebraba el referéndum y perdía la opción favorable a la construcción del helipuerto. El 82% de los votantes participaron y un 51% se mostraron en contra de la base militar.

Poco después, un nuevo candidato conservador gana la alcaldía de Nago a pesar de haber apoyado la construcción del helipuerto. De este modo, se cerraba la posibilidad de que las protestas vecinales tuvieran una incidencia definitiva. El referéndum, al no ser vinculante, no surtía más efecto que el de revelar la opinión pública desfavorable de un sector de la población. Pero ni el gobierno municipal, ni el gobierno estatal cancelaron el proyecto de construcción del helipuerto. Posteriormente, en el año 2000, los colectivos vecinales denunciaron al Ayuntamiento por no haber considerado el resultado del referéndum, pero la corte regional desestimó la demanda ya que los resultados del referéndum eran consultivos y no vinculantes.

Fortalezas

La iniciativa, en este caso, establece un porcentaje de firmas moderado que hace viable su uso a nivel local.

Aunque el gobierno local no esté obligado a convocar el referéndum, la fuerza de las firmas lleva a veces a su convocatoria, en contra de las preferencias de las autoridades locales.

Debilidades

En contraposición, como en otros casos, la iniciativa no es vinculante, es decir, depende de la decisión final de la cámara representativa local. Estaría sujeta, pues, a la decisión de los representantes públicos, tanto en la aprobación de las propuestas como en la celebración efectiva del referéndum.

Ante este hecho, en un contexto conflictivo, los grupos asociativos pueden preferir alternativas de acción colectiva o de reacción contra las decisiones gubernamentales, que les puedan resultar menos costosas y sean más eficaces. Por ejemplo, las demandas judiciales, en algunos casos, pueden ser una alternativa menos costosa que la iniciativa de propuesta o referéndum.

Documentación

Ley de Autonomía Local (1947) ¹¹/ Numata, 2006 / Okamoto et al., 2014 / Yasuhiro, 2007 / Eldridge, 1997 / Mulgan, 2000

Ficha 5. Buenos Aires (Argentina):

Una iniciativa de agenda influyente en el desarrollo urbano

Resumen

La iniciativa de agenda fue regulada en la Ciudad de Buenos Aires en 1998. En la década siguiente, se habían presentado cerca de 20 iniciativas con escaso éxito para sus promotores. En este caso, examinamos la experiencia de un colectivo vecinal del distrito de La Boca que usó la iniciativa para conseguir un amplio espacio verde en su distrito. Aunque no consiguieron recopilar todas las firmas necesarias, las más de 17.000 firmas obtenidas forzaron su consideración por parte de los representantes políticos municipales.

Regulación

En la Ciudad de Buenos Aires los mecanismos de democracia directa están considerados en los artículos 64 (iniciativa popular), 65 (referéndum), 66 (consulta popular) y 67 (revocatoria de mandato) de su Constitución. También están en la ley de procedimiento de iniciativa popular, 25 de junio de 1998.

Características formales

La mayoría de las provincias argentinas cuentan con instrumentos o medidas de democracia directa desde los años 80. También a nivel municipal tienen una enorme presencia. Buenos Aires es una ciudad autónoma que tiene su estatuto (constitución) y que incluye también una variedad de medidas de democracia directa (Arques, 2017). En su constitución incluye la posibilidad de realizar referéndums vinculantes y no vinculantes, e iniciativa legislativa (llamado “derecho de petición” e “iniciativa popular”).

Las características principales de la iniciativa legislativa en la ciudad de Buenos Aires son las siguientes: Los electores son los “promotores” de la iniciativa, que deben elegir un portavoz que los represente. No pueden ser promotores/as los representantes políticos. La asamblea legislativa local establece un órgano de gestión. Este órgano asiste a los promotores en la presentación, el que verifique que la iniciativa verse sobre una competencia propia de la ciudad, y el que vela porque cumpla todos los requisitos legales.

Podemos señalar una serie de pasos en la iniciativa. Primero, los promotores presentan la iniciativa en el órgano de gestión. Una vez la solicitud es validada por ese órgano –según los requisitos legales establecidos– pueden empezar a recoger firmas. Tienen un máximo de 12 meses. Deben reunir firmas del 1’5% del padrón electoral para que la iniciativa vaya a la asamblea municipal y sea votada por los representantes (aceptando o rechazando el proyecto) (art. 64 Constitución de Buenos Aires).

Segundo, la iniciativa que reúna al menos 4.000 firmas se entiende que “promociona”. La promoción significa que puede ser anunciada públicamente en la emisora local, en los carteles públicos, en los periódicos, etc. para seguir recogiendo firmas con mayor difusión.

Tercero, las firmas finales recogidas se llevan al órgano gestor. En tres días hábiles, lo remite al tribunal electoral de la zona. El tribunal electoral revisará la corrección y validez de las firmas siguiendo la técnica de muestreo (al menos un 3% serán validadas). Tiene 30 días para revisar las firmas. Si más de un 10% tienen defectos, la iniciativa queda desestimada.

Cuarto, el tribunal entrega la iniciativa validada al Presidente de la asamblea municipal y a su mesa para que sea debatida por los representantes públicos.

Finalmente, una vez en la asamblea, los promotores tienen derecho de audiencia en la comisión donde se vaya a estudiar la iniciativa popular. La legislatura tiene 12 meses para sancionar o rechazar el proyecto. Si la iniciativa contiene la firma de más del 15% del padrón electoral, y habiendo transcurrido el plazo de 12 meses sin que la asamblea haya tratado el proyecto, el alcalde debe convocar a referéndum vinculante.

¿Qué materias puede tratar la iniciativa? Las competencias de la asamblea legislativa de Buenos Aires, como ciudad autónoma, a excepción de los proyectos referidos a reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto de la ciudad.

Incidencia

Se trata de un proceso con efectos claros, reforzado por los plazos establecidos para su trámite en la asamblea de la ciudad. Si la asamblea excede el plazo de 12 meses en su trámite y la iniciativa supera el 15% de firmas del electorado, automáticamente pasa a referéndum.

Desarrollo práctico

En los primeros 10 años desde la regulación, pocas iniciativas consiguieron su aprobación (Paonessa, 2007). Por ejemplo, Paonessa contabiliza 18 iniciativas en 5 años de las que solo dos consiguieron superar todos los trámites y verificaciones, siendo finalmente aprobadas por la vía legislativa habitual (los representantes públicos las aceptaron). Una fue la iniciativa “Un parque público de especies autóctonas” para crear un espacio verde en la antigua estación de Roca, en el barrio de La Boca de Buenos Aires.

Como antecedente de esta iniciativa, en 1999 se creaba la Comisión de Vecinos de la Calle Iralia (y alrededores). La nueva legislación ferroviaria cambiaba los usos de la estación de la Roca, que quedaba como un enorme espacio en desuso. Ante ello, los vecinos/as plantean el posible aprovechamiento del descampado como zona verde y de conexión con barrios vecinos (antes separados por las vías del tren). La iniciativa partió del colectivo vecinal con el apoyo de varios grupos de arquitectos. Inicialmente, en el 2000, los vecinos de Iralia enviaron al ayuntamiento un proyecto para convertir la antigua estación en zona verde, acompañado de 200 firmas. No obstante, el colectivo vecinal recibe la información sobre varios grupos constructores interesados en el terreno y los miembros de la asociación comienzan a preocuparse. Ello activó al colectivo vecinal para emprender otras estrategias de participación potencialmente efectivas, como la iniciativa de agenda.

El colectivo vecinal contactó con otros grupos asociativos para poder defender su proyecto. Por ejemplo, la Asamblea permanente por los espacios verdes urbanos (Apevu) y otras 50 asociaciones. Hicieron un “Encuentro Vecinal en Defensa de las Tierras Públicas” y el proyecto de iniciativa se elaboró con el apoyo de la Defensoría del Pueblo. Después de registrar la iniciativa, reunieron 14.271 firmas, que no eran suficientes para tramitarlo como iniciativa de agenda. La clave de la propuesta fue que, pese a no alcanzar las firmas necesarias, consiguió visualizarse y llamar la atención de los representantes políticos. Tanto fue así, que algunos decidieron hacerse eco de la propuesta y llevarla a la asamblea municipal.

En la asamblea de representantes, el proyecto consiguió inicialmente 28 votos a favor (debía conseguir 31 para alcanzar la mayoría simple) y fue rechazado en 2003. Por la persistencia de los vecinos, se impulsaron de nuevo las negociaciones y llegaron a un acuerdo con las autoridades. En 2004, el proyecto volvió a ser negociado con el gobierno local y fue aprobado por la asamblea por unanimidad en abril. En 2005, el Parque de Especies autóctonas estaba prácticamente terminado.

Fortalezas

La iniciativa de agenda es percibida como una vía útil para canalizar una demanda cuando otros métodos menos institucionalizados no funcionan. Resulta una herramienta influyente en la política local aun cuando no se han cumplido todos los requisitos (por ejemplo, el número de firmas completo).

La iniciativa establece un número de firmas reducido para entrar en la fase de “promoción pública”, en la que las autoridades están obligadas a promocionar en los medios locales la recogida de firmas.

La obligación de convocar referéndum vinculante si no se da respuesta en 12 meses (y se consiguieron firmas del 15% del electorado) imposibilita que las autoridades ignoren iniciativas con grandes apoyos.

Por último, la iniciativa puede ser una estrategia exitosa de influencia sobre los representantes institucionales (“agenda institucional”), de influencia en la opinión pública (“agenda social”) y de creación de tejido social e interconectividad entre entidades asociativas (capital social).

Debilidades

La recogida de firmas parece un proceso muy costoso para entidades asociativas pequeñas. En ese momento, no existía la iniciativa por distritos.

La iniciativa obliga a una respuesta por parte de la asamblea municipal. Pero solo si alcanza el 15% de firmas del censo electoral (y ha sido depositada un año antes) pasa automáticamente a referéndum (las que no alcanzan ese umbral podrían ser ignoradas).

Documentación

Arques, 2017 / Hevia de la Jara, 2010 / Paonessa, 2007 / Schneider y Welp, 2015 / [Parque de la Flora Nativa Casa Amarilla](#)¹²/ [Ley de Procedimiento de Iniciativa Popular](#)¹³/ [Proyecto Parque Público en La Boca](#)¹⁴/ [Proyecto de Ley de Iniciativa Popular](#)¹⁵/ [La Boca: avanza un proyecto de iniciativa popular](#)¹⁶

Ficha 6. Madrid (España):

Un nuevo tipo de iniciativa online para realizar propuestas

Resumen

Desde finales de 2015 el Ayuntamiento de Madrid cuenta con una plataforma online para registrar y debatir propuestas ciudadanas. Cuando superan cierto umbral de apoyos, las propuestas son sometidas a consulta pública. Aunque no se trata estrictamente de un procedimiento de iniciativa legislativa, tal y como está estipulado en la normativa española. Podríamos clasificarlo como iniciativa de agenda.

Regulación

Acuerdo de 15 de septiembre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifican las directrices para el ejercicio del derecho de propuesta (BOAM nº 7746).

Acuerdo de la Junta de Gobierno de 14 de septiembre de 2015, aprobando las directrices reguladoras del ejercicio del derecho de propuesta a través de la web de Gobierno Abierto.

Características formales

En septiembre de 2015, el gobierno municipal amplía la regulación del derecho de propuesta que ya estaba contemplado en el reglamento de participación ciudadana de 2004. Al desarrollar ese derecho, el gobierno local amplía la capacidad de propuesta, dota de mecanismos para su realización y formula una serie de directrices para que sea online. Posteriormente, en 2016, las directrices son modificadas para mejorar el funcionamiento del canal de propuesta. Así, aunque no se denomina “iniciativa ciudadana”, podemos decir que se trata de un novedoso cauce de práctica de la iniciativa online.

Las principales fases de la herramienta son las siguientes. Primero hay una fase de propuesta individual y de recogida de apoyos online. Cualquier ciudadana/o puede hacer propuestas presencialmente u online. Estas quedan sometidas a un proceso abierto de obtención de apoyos (votos online o presenciales) entre las personas físicas mayores de 16 años empadronadas en la ciudad. Existen una serie de filtros, en el sentido de que la Dirección General de Participación Ciudadana excluye las propuestas que van en contra de los derechos humanos o la dignidad de las personas (ver directriz 2.3). Cada mes, la Dirección General emite un informe en su web sobre las 5 propuestas más apoyadas.

La segunda fase sería la del debate. Las propuestas son debatidas durante un plazo de 90 a 150 días naturales, en el foro online de Decide Madrid¹⁷. Las propuestas que logren un apoyo equivalente al 1% (de personas mayores de 16 años empadronadas) pasarán de forma automática a consulta pública. En el caso de Madrid, supone 27.662 apoyos (en junio de 2018). De manera alternativa, el área de gobierno puede decidir directamente que la propuesta se someta a consulta, aunque no haya alcanzado ese límite. La tercera fase es la de valoración técnica. Las propuestas son objeto de estudio por el Ayuntamiento que realizará, en el plazo de 30 días, un informe técnico sobre su legalidad, viabilidad, competencia y coste económico. Serán objeto de informe negativo, con propuesta alternativa si procediese, aquellas propuestas de actuación referidas a asuntos que no sean de competencia municipal, contrarias a la normativa de aplicación, inviables técnicamente o cuyo coste no pueda ser financiado.

La cuarta fase es de consulta pública (ver artículo 6 de las directrices para el ejercicio del derecho de propuesta). Aquí, el alcalde propone al Pleno la consulta y sigue el procedimiento de la Ley de Bases de Régimen Local (7/1985). La consulta debe ser aprobada por mayoría absoluta del Pleno. Este tipo de consulta no vinculante requiere la autorización del gobierno de España. Sin embargo, el Ayuntamiento de Madrid asume el compromiso de la ejecución de la medida resultante.

Si la propuesta es aprobada, la DGPC enviará la propuesta con el informe técnico favorable al órgano ejecutivo correspondiente (órgano, distrito u organismo municipal). En 30 días ese órgano tiene que comunicar qué medidas concretas adoptará para cumplir la propuesta. Las actuaciones que no se puedan realizar se publicarán en la web con su correspondiente motivación.

Incidencia

La conexión con la toma de decisiones públicas se produce cuando una propuesta supera el 1% de los apoyos y, si se aprueba en el pleno municipal, es sometida a consulta ciudadana.

El nuevo procedimiento ha tenido impacto mediático y en organismos internacionales. La plataforma online recibió un premio de la ONU¹⁸.

Desarrollo práctico

Hasta ahora se han realizado más de 17.000 propuestas, aunque solo 38 han superado los 5.000 apoyos. Dos han superado el umbral del 1% (más de 27.000 apoyos) para ser sometidas a consulta pública y fueron sometidas a votación popular en febrero de 2017 en la “semana de la participación”.

La primera propuesta fue el “billete único para el transporte público”, que se registró en septiembre de 2015 con esta justificación: “Es imprescindible que existan facilidades a la intermodalidad. Cambiar de medio de transporte público sin pagar más, en un periodo amplio (90 minutos al menos)”. En noviembre de 2015, el equipo de gobierno de Ahora Madrid propuso una medida similar en el Consorcio de Transportes, el espacio regional donde se toma la decisión. Tras recabar cerca de 200.000 votos favorables en la consulta, el Ayuntamiento, en su pleno de septiembre de 2017, aprobó por mayoría (con la oposición de un solo partido) la creación de este billete e instó a la Comunidad de Madrid (parte del Consorcio) a cambiar de posición.

La propuesta “Madrid 100% Sostenible” es muy distinta, no tiene la concreción de la primera y ello supone una comparación interesante. Fue impulsada por Alianza por el Clima, una plataforma con más de 400 organizaciones. Incluía una lista de 14 actuaciones (como por ejemplo realizar campañas de sensibilización o contratar la energía eléctrica municipal del tipo 100% renovable). Como señala el [Informe de Competencia](#)¹⁹, muchas medidas eran abordables desde la administración municipal y otras no. En el [Informe Técnico](#)²⁰ se detallan las actuaciones que se compromete a realizar el Ayuntamiento dentro de sus competencias. Uno de los aspectos más interesantes de esta propuesta es su carácter político amplio y la traducción a medidas políticas específicas que se realiza en las áreas del Ayuntamiento.

Fortalezas

Este tipo de iniciativa *online* es de fácil acceso a través de la plataforma, que recibe centenares de propuestas cada año. Además de facilitar la propuesta, también existe un espacio de debate o deliberación *online* donde se producen cadenas de comentarios (por ejemplo, el bono de transporte recibió más de 800 comentarios). Las barreras de acceso al derecho de propuesta y a la información disminuyen significativamente.

Otra fortaleza es el seguimiento transparente de las distintas fases por las que pasa la propuesta, que puede realizarse online, donde se vuelcan los informes de competencias, técnicos, etc.

Debilidades

Es posible que el procedimiento sea lento y complejo.

El despliegue administrativo y el coste de la consulta pueden ser percibidos como excesivos por la sociedad.

La legislación española contiene barreras para el funcionamiento ágil de este tipo de herramienta: la convocatoria de la consulta municipal exige la aceptación de los gobiernos local y estatal, además de que las consultas no son vinculantes. Si bien el gobierno de Madrid anunció que acataría el resultado de la consulta, ello no está garantizado y queda supeditado a la voluntad política del equipo de gobierno y a que este cuente con mayoría en el Pleno. Además, las propuestas que no son de competencia estrictamente municipal pueden quedar en el aire ante la negativa de otros niveles de gobierno.

Documentación

Directrices para el ejercicio del derecho de propuesta²¹/ Acuerdo de 15 de septiembre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifican las directrices para el ejercicio del derecho de propuesta²²/ Procesos de participación ciudadana realizados en la ciudad de Madrid. Junio 2015-Julio 2017²³/ Ninguna iniciativa ciudadana registrada en los últimos 20 meses moviliza al 1% del censo²⁴/ El billete único intermodal: una reivindicación ciudadana²⁵/ El Pleno de Madrid aprueba la propuesta ciudadana de poner en marcha el billete único²⁶

Ficha 7. Andalucía (España):

El carácter multiuso de la iniciativa

Resumen

La nueva ley de participación en Andalucía (España) aprobada en 2017, establece los criterios básicos para impulsar iniciativas ciudadanas tanto para promover procesos deliberativos, como consultas populares y procesos de participación en la proposición y elaboración de políticas públicas. Se trata de un marco legal general que cada municipio deberá concretar en sus reglamentos municipales.

Regulación

Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

Ya existía anteriormente la iniciativa de agenda a nivel autonómico (regida por la ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos). También existían las consultas populares locales en Andalucía, incluida la iniciativa de referéndum.

Características formales

En la nueva Ley de Participación Ciudadana de Andalucía (2017) la iniciativa ciudadana local adquiere una amplitud excepcional, yendo más allá del nivel autonómico. Así, la iniciativa se conecta con una amplia gama de procesos participativos a nivel local. La ley ha sido recientemente aprobada y requiere su reglamentación y desarrollo posterior.

En primer lugar, ya en el apartado de finalidades se establece la iniciativa como un aspecto central: “Facilitar a las personas y a las entidades de participación ciudadana el ejercicio de la iniciativa”. También se incluye dentro de la concreción del derecho a la participación: “La iniciativa para promover la realización de procesos de participación ciudadana en los supuestos y en los términos recogidos en esta ley” (artículo 8). Los procesos que se pueden impulsar mediante iniciativas son los siguientes:

Procesos de deliberación participativa (artículo 20) que promueven el contraste de argumentos en un debate público. A nivel autonómico, se requerirá un mínimo de 20.000 firmas válidas. En el ámbito local el ejercicio de la iniciativa requerirá el número de firmas válidas que establezcan los respectivos reglamentos municipales de participación ciudadana. Pueden iniciarla personas o asociaciones. La solicitud incluirá una descripción básica del tema y ello será procesado por la administración (en 3 meses). La administración competente realizará un “acuerdo básico” con las características del proceso de deliberación y lo hará público. El proceso de deliberación durará un máximo de 4 meses. Después del proceso, la administración hará un informe público.

Iniciación de consultas populares y participativas: un grupo de vecinos puede solicitar que se celebre una “consulta participativa” (art. 48). Esta tiene por objeto cuestiones relativas a materias de la competencia de las entidades locales andaluzas y es de naturaleza consultiva. Con carácter general, tendrán derecho a participar en las consultas participativas autonómicas o locales todas las personas mayores de 16 años pertenecientes al sector o colectivo de la población que tenga interés directo en el tema objeto de consulta y que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 6.1. Este límite de edad podrá ser obviado en asuntos que afecten directamente a la infancia. Se establecen unos tramos de firmas según la población (art. 48.3):

Número de habitantes del municipio	Número de firmas válidas requeridas
5.000 habitantes o menos (empadronadas/os)	10%
5.001 a 50.000 habitantes empadronadas/os	500 + 7% (habitantes que excedan de 5.000)
50.001 a 100.000 habitantes empadronadas/os	3.650 + 5% (excedan de 50.000)
>100.000 habitantes empadronadas/os	6.150 + 3 % (excedan de 100.000, con el límite máximo de 30.000 firmas)

La ley también permite que la consulta se celebre en un ámbito territorial acotado (por ejemplo, un distrito) ante lo cual, la iniciativa y el número de firmas válidas sería establecido por el reglamento de participación municipal, sin que el número de firmas necesarias pueda superar el 10% de los vecinos a consultar.

Una vez validada la iniciativa por alcaldía, ésta pasa al pleno municipal que debe adoptar acuerdo por mayoría absoluta aprobando o rechazando la misma (artículo 9 Ley de 2001, y artículo 49.1 Ley de 2017). Una vez aprobada, queda un requisito formal: la consulta debe tener la autorización del gobierno de la nación (artículo 10 “Tramitación de la autorización”), que ha rechazado la gran mayoría de peticiones de celebraciones de consultas populares locales que le han llegado.

Procesos de participación ciudadana en la proposición y elaboración de políticas públicas. La iniciativa es similar a la iniciación de procesos de deliberación: “La iniciativa ciudadana para proponer una política pública en el ámbito autonómico requerirá el apoyo de un mínimo de 20.000 firmas (...). En el ámbito local, el ejercicio de la iniciativa ciudadana requerirá el número de firmas válidas que se establezca en los respectivos reglamentos de participación ciudadana”, no excediendo las 20.000 firmas. Los requisitos y características serán regulados por reglamento local posterior. También se podrán hacer propuestas para la elaboración de anteproyectos de ordenanzas a nivel local (art. 30). En este sentido, el órgano competente de la administración local decide qué iniciativas prosperan. Es decir, al igual que en los procesos anteriores la ley queda abierta en sus detalles (desarrollo en los reglamentos locales) y supedita el curso de la iniciativa a la decisión de la alcaldía o el pleno municipal.

En todos los casos, la Ley establece que se ofrecerán los medios telemáticos adecuados para el ejercicio de la iniciativa. Pero al ser una ley que necesita desarrollo reglamentario aún no conocemos esos recursos.

Incidencia

La Ley de Participación de 2017 ha sido recientemente aprobada, por lo que aún no conocemos el funcionamiento en la práctica y no tenemos elementos para valorar su desarrollo. Se

están realizando los trabajos en la Dirección General de Participación Ciudadana de la Junta de Andalucía para plantear a los ayuntamientos andaluces los retos que deberá afrontar el futuro Reglamento Marco de Participación Ciudadana de Andalucía.

Respecto a la iniciativa para consultas populares, no existen datos agregados sobre su uso pero se trata de una herramienta de participación poco usada, quizás por la complejidad y los requisitos del procedimiento (recogida de firmas, aprobación por el pleno, autorización gubernamental). En Andalucía se realizan algunas iniciativas anecdóticas cada año. Por ejemplo, en 2018, el Ayuntamiento de Porcuna (Jaén) tras una iniciativa ciudadana en la que firmaron más de 1.000 vecinos, solicitó autorización para realizar una consulta sobre la continuidad de su gobierno municipal, que posiblemente no se realice porque se cuestiona la legalidad de la temática.

Fortalezas

La iniciativa adquiere un papel central y cobertura legal para iniciar procesos participativos tanto en el desarrollo de foros deliberativos, como en la elaboración de políticas públicas y el impulso de consultas a nivel municipal. La iniciativa adquiere, en este sentido, un carácter “multiuso”.

La normativa regional establece un techo máximo en los umbrales de firmas, permitiendo a los municipios concretar la cifra pero garantizando cierta viabilidad.

Debilidades

Podría darse un problema de falta de incentivos al uso de la iniciativa, ya que, en todos los casos, queda supeditada a la lógica representativa. Es decir, la celebración de los procesos participativos iniciados por la ciudadanía queda supeditada a su aprobación por el pleno municipal e, incluso, la autorización del Gobierno central (para las consultas populares), por lo que los miembros de entidades consideran que la iniciativa es demasiado costosa y ofrece pocas garantías de éxito.

Los reglamentos municipales posteriores establecerán los detalles concretos en la evaluación de las iniciativas. No sabemos cómo se determinará el acuerdo básico participativo ni qué criterios seguirá la administración para decidir. Por tanto, también en este aspecto se da un peso importante a la lógica representativa y/o administrativa.

La Ley de 2017 recoge la “participación en presupuestos” pero no especifica la iniciativa para impulsarlo.

Documentación

[Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía²⁷](#) / [Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía²⁸](#) / [Foro Andaluz de Gobiernos Locales y Procesos Participativos. Hoja de ruta²⁹](#) / [Estrategia local de gobierno abierto y procesos participativos³⁰](#)

Ficha 8. Barcelona (España):

Una herramienta multi uso en periodo de pruebas

Resumen

En 2017, el Ayuntamiento de Barcelona aprueba un nuevo Reglamento de Participación con amplio respaldo, que incluye una fórmula de iniciativa ciudadana novedosa. Se establecen distintos tipos de iniciativa para impulsar procesos participativos, de consulta, para crear órganos de participación o para proponer debates y normativas en el Pleno municipal. La normativa se estrenaba a principios de 2018 con dos propuestas de iniciativa cuyas firmas se habían recogido vía online (en la web [Decidim Barcelona](#)³¹). A pesar de reunir los requisitos de firmas, en abril, las dos iniciativas de consulta ciudadana fueron rechazadas por el Pleno municipal. Ello reabrirá el debate sobre las relaciones entre la iniciativa ciudadana, la consulta a la población y las lógicas representativas en la política municipal.

Regulación

La regulación de la iniciativa se ha dado en el Reglamento de Participación Ciudadana aprobado en octubre de 2017.

Características formales

Se pueden presentar iniciativas sobre las competencias municipales, pero no se puede sobre temáticas que incumplan los Derechos Humanos, modifiquen el reglamento orgánico, o impliquen precios públicos, tasas o cambios en los presupuestos municipales aprobados.

Están llamados a participar todos los mayores de 16 años residentes en Barcelona. También las asociaciones que tengan su ámbito de actuación en la ciudad (art. 11). Los promotores crearán una Comisión Promotora formada por al menos 3 personas. También se debe presentar una lista de *fedatarios* (que recogerán las firmas).

La iniciativa ha de presentarse preceptivamente en el Registro General del Ayuntamiento, con los formularios de recogida de firmas presenciales y online. El organismo municipal correspondiente comprueba si la iniciativa se ajusta a la normativa. En el caso de iniciativas de consulta, el Ayuntamiento hará un informe sobre el impacto económico de la medida y, si supera el 3% del presupuesto municipal, puede rechazar la propuesta (ver artículo 15 para los detalles de este límite). El órgano administrativo encargado tiene un mes para responder a la solicitud de los promotores para recoger las firmas.

En esta tabla sintetizamos los requisitos y sus consecuencias:

Tipo de iniciativa	Nº firmas (municipal)	Nº firmas (distritos o inferior)	Resultado
Puntos de debate en pleno municipal	3.750	400-1300 *	Propuesta de acuerdo sobre la inclusión del tema en agenda
Consulta ciudadana	15.000	2000-6500 *	Propuesta a pleno, decisión del Pleno (revisión de ordenamiento jurídico)
Disposición general	15.000	2000-6500 *	Propuesta a Pleno (tramitación) en 3 meses

Inicio de proceso de participación	9.000	1200-3900 *	Se debe iniciar en 3 meses.
Creación de órgano de participación	9.000	1200-3900 *	Propuesta al Pleno y decisión del mismo, 30 días de plazo
Audiencia pública	7.000	800-2600 *	Se debe convocar en 30 días
Consejo de barrio		1%, mínimo 25 y máximo 450**	Convocatoria, máximo 30 días (ver límites)
Consulta de barrio		10%, mínimo 250**	
Proceso de participación o creación de órgano		2%, mínimo de 50 y máximo de 900**	

Fuente: elaboración propia a partir del Reglamento de Participación de Barcelona.

*Entre el mayor y menor distrito, según población.

**Residentes mayores de 16 del barrio.

Como en los casos de Andalucía (ver [ficha 7](#)) o Córdoba (ver [ficha 9](#)), la iniciativa es multiuso, aunque sirve para todavía más fines: a) de agenda de debate, para incorporar temas en el pleno municipal o en los Distritos; b) para la promoción de un proceso participativo; c) para la realización de un audiencia pública; d) para la creación de un órgano de participación; e) para la aprobación de una disposición general; f) para realizar una consulta; d) para que se convoque un consejo de barrio.

Una vez recogidas las firmas, han de validarse ante un notario, un letrado de la Administración de Justicia o el secretario/a del Ayuntamiento. El organismo correspondiente valida los formularios en un mes. La columna de “resultados” de la tabla recoge los distintos efectos que puede tener la iniciativa ciudadana.

El Ayuntamiento tiene obligación de apoyar técnica y financieramente la iniciativa con un euro por firma (hasta el número de firmas exigidas) previa justificación de los gastos. Esta ayuda es para las iniciativas que hayan prosperado consiguiendo las firmas establecidas (art. 7).

Los promotores tienen dos meses para recoger todas las firmas, presencialmente u [online](#).

Incidencia

Es una herramienta implantada recientemente por lo que tenemos poca evidencia aún de su funcionamiento. De todos modos, se han dado dos casos que han suscitado el debate sobre la herramienta.

Desarrollo práctico

Dos iniciativas de consulta alcanzaron los requisitos establecidos. Una propuesta sobre la remunicipalización en la gestión del agua y otra propuesta sobre el renombramiento de una plaza. Ambas habían alcanzado el umbral de firmas (15.000) para solicitar una consulta pública. Nos detendremos en el desarrollo de la primera.

La iniciativa “Remunicipalizar Barcelona” había sido impulsada por la “Associació Catalana d’Enginyeria Sense Fronteres” en diciembre de 2017, de cara a una multi-consulta que el Ayuntamiento preveía celebrar en 2018. La propuesta tenía dos partes: por un lado, la apuesta por una gestión municipal y pública del agua (“tejer una red ciudadana en Barcelona para

que el agua sea gestionada de forma pública, democrática y con participación ciudadana”) y, por otro, realizar una consulta para fomentar el debate entre la población. La pregunta que incluía era: “¿Quiere usted que la gestión del agua en Barcelona sea pública y con participación ciudadana?”.

Superados los trámites de firmas (y con el apoyo del gobierno municipal, favorable a la propuesta), la iniciativa llegó al Pleno en abril de 2018, pero solo BEC y ERC votaron a favor de la consulta a la población, lo que implicaba solo 16 votos, perdiendo la votación (25 votos en contra, de un total de 41).

La mayoría de grupos rechazaban la consulta, reflejando un clima político de creciente aislamiento del gobierno municipal, que llevaba a no solo a rechazar la consulta sobre la gestión del agua, sino que también se cuestionaba por distintas razones la celebración de la multi-consulta ciudadana en 2018.

En los meses precedentes, además, tanto la empresa encargada de la gestión del agua (Agbar) como otras entidades representantes de empresas privadas (Cámara de Concesionarios y Empresas Vinculadas al Sector Público) habían demandado al Ayuntamiento sobre los términos de la posible consulta, incluso sobre los criterios que establece el Reglamento de Participación Ciudadana aprobado en 2017. En verano de 2018, el gobierno municipal aún continuaba estudiando las alternativas de multi-consulta ciudadana.

Fortalezas

Una de las ventajas de la herramienta de iniciativa es su carácter multiuso, lo que permite de forma innovadora impulsar muy diversos procesos de participación, consulta o debate de interés para la población. Además, los requisitos de firmas son, en general, más bajos que en la mayoría de legislaciones de iniciativa y la recogida se facilita a través de los medios online.

Debilidades

Como en otros casos, al final, la legislación estatal marca que la iniciativa está sometida a los procedimientos legales habituales, es decir, al Pleno del consistorio. El caso de Barcelona muestra que, pese al apoyo popular de una iniciativa, si la mayoría de grupos políticos se oponen pueden bloquearla. El caso muestra, además, cómo la iniciativa interactúa con el clima político y las relaciones partidistas locales, hasta el punto de depender ampliamente de las alianzas o bloqueos partidistas incluso con el apoyo del equipo de gobierno.

Documentación

[Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona \(2017\)³²](#)/ [Información pública sobre la iniciativa³³](#)/ [Información sobre la iniciativa \(Decidim Barcelona\)³⁴](#)/ [Remunicipalicemos Barcelona \(iniciativa\)³⁵](#)/ [Dos iniciativas en Barcelona\(artículo\)³⁷](#)/ [Recta final hacia la remunicipalización del agua en Barcelona³⁶](#)/ [Ni tranvía ni multiconsulta en Barcelona: la oposición tumba dos iniciativas clave de Colau a un año de las elecciones³⁷](#)/ [La CUP y el agua de Barcelona³⁸](#)/ [Un día negro para Colau³⁹](#)

Ficha 9. Córdoba (España):

Un municipio innovador en participación, una herramienta infrautilizada

Resumen

El reglamento de participación de la ciudad de Córdoba incluye varias modalidades de iniciativa ciudadana, ampliando así la normativa estatal al respecto. Sin embargo, la iniciativa es una herramienta de participación escasamente usada y con poca visibilidad mediática. Nos preguntamos qué factores pueden estar detrás de su baja incidencia en una ciudad destacada por sus prácticas participativas.

Regulación

Ley de Bases de Régimen Local (1985), reformada en 2004.

Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Córdoba (1997).

Características formales

La iniciativa ciudadana se incluye en el reglamento de participación ciudadana como uno de los derechos de participación. Se puede ejercer para impulsar varios tipos de procesos participativos. Al igual que en el caso de la Ley de Participación de Andalucía (ver [ficha 7](#)) y de Barcelona (ver [ficha 8](#)), la iniciativa también es multiuso, pero tiene diferentes características y grados de vinculación.

La iniciativa se ampara en la Ley de Bases de Régimen Local (1985), modificada en 2004: “Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal”. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio: a) Hasta 5.000 habitantes, el 20%; b) de 5.001 a 20.000 habitantes, el 15%; c) a partir de 20.001 habitantes, el 10% (Art. 70bis). La iniciativa que recopile esas firmas va al Pleno, donde es votada. Puede incluir la petición de consulta popular.

El reglamento de participación de Córdoba se hace eco de este tipo de iniciativa popular, pero la amplía a otras tipologías con menor grado de vinculación jurídica. Según el reglamento de participación de Córdoba la iniciativa ciudadana se concreta en tres ámbitos:

En primer lugar, se podría dar la iniciativa para proponer proyectos de ordenanza en el marco de las competencias del municipio, excluyendo los tributos y precios públicos. Está incluida en el art. 139 del reglamento orgánico municipal (ROM) y en el 7 del Reglamento de Participación. El Ayuntamiento facilita un modelo de iniciativa popular para que los ciudadanos la completen.

En segundo lugar, están las propuestas de debate en pleno (iniciativa de agenda). Esta iniciativa consiste en propuestas de debate para su inclusión en el orden del día del Pleno. Para ello, se requiere el respaldo de como mínimo el 5% de las entidades asociativas del registro municipal, las cuales deben acreditar su conformidad por medio de acuerdo de su Junta Directiva o de su Pleno. También puede solicitarlo cualquier persona empadronada con el apoyo de un 30% de las firmas indicadas en el artículo 70bis (Ley de régimen local). El alcalde es el encargado de admitir la iniciativa y de dar paso al Pleno, teniendo un plazo de 15 días, desde que se deposita la iniciativa validada.

En tercer lugar, existe el derecho a solicitar que el Ayuntamiento realice actividades de interés público. La puede realizar cualquier grupo de ciudadanos mediante un escrito al órgano directivo que indique claramente qué se solicita. Debe tener los datos de los promotores y se requiere solo su firma. El órgano municipal competente tiene 30 días para contestar. Este tipo de iniciativa ciudadana podría clasificarse como una versión de la clásica petición individual sin efectos vinculantes.

Desarrollo práctico

En los últimos años no encontramos en la ciudad ninguna iniciativa ciudadana. La recogida de firmas suele ser una herramienta de acción colectiva impulsada por grupos políticos o entidades con el objetivo de presionar sobre el gobierno. Este es el caso de la reciente campaña “#Nometoqueslascalles” emprendida en 2018 por el Partido Popular con el objetivo de presionar al gobierno municipal (PSOE-IU) para mantener 5 calles con nombres de altos cargos franquistas, mediante la realización de una consulta contra el cambio de nombres. Si bien no adquirió el carácter de iniciativa formalizada, muestra cómo la herramienta de recogida de firmas a menudo funciona como estrategia de presión y acción colectiva, más que como canal institucional de participación. La recogida de firmas ha tenido impacto mediático. El 7 de febrero, el PP ya había reunido 1.000 firmas entre los vecinos, y en Change.org se consiguieron 2.766.

En este caso, observamos que la recogida de firmas es una estrategia de acción colectiva y de protesta bastante frecuente (a diferencia de las iniciativas). Permite ampliar la difusión social de un proyecto y la visibilidad mediática sin necesidad de cumplir los requisitos formales de la iniciativa legislativa. La recogida de firmas sería una muestra del “apoyo social” hacia una propuesta.

En el contexto local de Córdoba y de otras ciudades españolas, la iniciativa ciudadana es una herramienta poco usada, posiblemente porque existen otras estrategias de acción colectiva que facilitan la influencia con menores costes organizativos y económicos.

Incidencia

A pesar del desarrollo normativo de la iniciativa ciudadana como herramienta de participación multiuso, lo cierto es que tanto en el caso de Córdoba, como en otras ciudades españolas, no es una herramienta frecuentemente usada.

En la versión que recoge la Ley de Bases de Régimen Local, no se han registrado en la ciudad iniciativas recientes. En sus versiones menos vinculantes, la iniciativa de agenda y la de petición a las autoridades, no contamos con datos sobre su uso habitual. Tampoco los medios de comunicación han recogido frecuentemente iniciativas de este tipo en la ciudad, lo que sugiere escaso uso y/o visibilidad de las propuestas realizadas.

Por tanto, encontramos un infra uso del tipo de iniciativa más potente y una cierta invisibilidad sobre otro tipo de iniciativas de agenda o peticiones. Podría ser síntoma de que dichas herramientas de participación no han adquirido tanta popularidad como otras que se han desarrollado en la ciudad (desde los Presupuestos Participativos hasta los consejos sectoriales). Es posible que los requisitos en términos de número de firmas sean muy exigentes (un 10% para iniciativas de propuesta de ordenanzas). También es posible que haya otras herramientas de participación y canales informales de influencia, menos costosas para las entidades asociativas y para las personas que quieren proponer políticas en la ciudad.

Fortalezas

La iniciativa multiuso tal y como fue regulada por el Reglamento de Participación de Córdoba ofrece distintas modalidades, con varios grados de vinculación y con distintos costes para los interesados. Por tanto, una de las fortalezas es la variedad de canales de iniciativa.

Debilidades

La iniciativa puede resultar muy costosa en su modalidad general (Ley de Bases de Régimen Local, 1985) (10% de apoyos del censo). La existencia de otros canales de participación más accesibles puede hacer de esta herramienta una oportunidad política poco atractiva para los actores asociativos y para la ciudadanía.

Por tanto, no resulta sorprendente que las recogidas de firmas informales rara vez culminen en procesos de iniciativa ciudadana.

Documentación

Reglamento de Participación Ciudadana⁴¹/ El PP recoge firmas para pedir un ‘referéndum’ sobre la eliminación de las calles franquistas de Córdoba⁴²/ El PP de Córdoba impulsa una campaña contra la retirada de nombres franquistas del callejero de Córdoba⁴³/ El PP de Córdoba impulsa un referéndum para salvar cinco calles franquistas⁴⁴

Ficha 10. Los Ángeles (EEUU):

“\$15 Salario Mínimo”, una iniciativa fracasada, propuesta exitosa

Resumen

La iniciativa “\$15 per hour minimum wage” proponía el establecimiento de una ordenanza de salario mínimo en la ciudad de Los Ángeles. Fue propuesta por una coalición de organizaciones sociales y no consiguió completar el trámite de referéndum. No obstante, ganó notoriedad y fue aprobada por la cámara de representantes locales.

Regulación

La iniciativa legislativa está recogida en la *City Charter* de Los Ángeles, es decir, en la constitución municipal. También en el código electoral, donde viene regulada la iniciativa y el referéndum.

Características formales

La iniciativa de Los Ángeles es una iniciativa de agenda y de referéndum, al mismo tiempo. Debe ser propuesta por electores registrados que serán los promotores. El secretario de la ciudad (*City Clerk*) es el encargado de revisar y validar la iniciativa y las firmas incluidas. Los “circuladores” o distribuidores, son las personas mayores de 18 años que recogen las firmas.

Los promotores constituyen un comité de cinco electores. Presentan su petición al secretario, con una carta de motivación de la misma. También presentan una solicitud al fiscal para que prepare el título, la pregunta y el resumen oficial de la iniciativa. El secretario acredita que la iniciativa se adapta a todos los requisitos legales. Ninguna iniciativa puede ser distribuida hasta que no sea validada por el secretario (Sección 706).

Una vez se circula, el número de firmas exigido es el siguiente: el 15% de los electores registrados en la última elección del alcalde. Las firmas se recolectan en 120 días. El secretario revisará que se cumplen todos los requisitos, validará las firmas y las declaraciones juradas de los recolectores de firmas. Tiene 30 días para revisar la entrega. En caso de pasar los requisitos, dará a los promotores un certificado que acredita haberlos cumplido. Para revisar las firmas, en algunos casos puede escogerse una muestra aleatoria para comprobar que las firmas están correctas. Si la iniciativa queda acreditada, ello es trasladado a los promotores y a la cámara representativa (City Council).

La cámara local tiene 20 días para tomar uno de estos tres caminos: a) adoptar la propuesta; b) someterla a consulta especial en un plazo de 110-140 días; c) someterla a consulta en la próxima elección estatal o municipal.

Siguiendo un procedimiento similar, pueden darse iniciativas derogatorias en contra de una ordenanza. Esto es, la petición solicita que se realice una consulta sobre una medida en concreto, con la intención de que se revoque. Puede solicitarse a partir de 30 días después de aprobarse la ordenanza.

Incidencia

La iniciativa, cumplidos los requisitos, tiene una fuerte capacidad de incidencia: conduce a la aprobación de una propuesta o se somete a referéndum. Tiene efectos directos y no está sometida únicamente a la voluntad de los representantes municipales.

En los últimos años se han producido las siguientes iniciativas en Los Ángeles County:

Año	Medidas aprobadas	Medidas rechazadas	Total de iniciativas
2010	23	15	38
2011	35	9	44
2012	41	16	57
2013	22	11	33
2014	26	17	43
2015	19	7	26
2016	63	12	75
2017	16	9	25
Total	245	96	341

Fuente: elaboración propia a partir de los datos registrados en Ballotpedia.

Desarrollo práctico

Como vemos, el ejercicio de la iniciativa sobre políticas concretas es una práctica habitual en el condado de Los Ángeles, con varias decenas de propuestas cada año. Uno de los casos con mayor resonancia mediática y social en los últimos años ha sido la iniciativa por el “salario mínimo de \$15” (“Voting on \$15 Minimum Wage”) en 2014. La iniciativa no consiguió las 61.486 firmas que necesitaba para llegar a la Cámara de representantes de la ciudad, pero acabó siendo aprobada.

La propuesta tenía por objetivo incrementar el salario mínimo en la ciudad a \$15 dólares la hora, excepto para empresas pequeñas de 10 trabajadores o menos o empresas sin ánimo de lucro. Para estas últimas, la medida sería implementada en 2017 para permitir la adaptación. Según los medios de comunicación, la medida podría afectar a más del 50% de trabajadores/as de la ciudad considerados “low wage workers” con salarios por debajo de los \$15. La medida ya había sido aprobada en otras ciudades estadounidenses. La iniciativa partió de Los Angeles Workers Assembly, una coalición de sindicatos como Unite Here Local 11, County Federation of Labor, pequeños grupos progresistas, comunitarios, iglesias y grupos pro-justicia social. Contaba con el rechazo de las patronales locales y del Estado, que alertaban de la posible fuga de negocios.

En septiembre de 2014, el secretario de la ciudad dio luz verde al inicio de la recogida de firmas, pero no se consiguió un número suficiente. A pesar de ello, la iniciativa tuvo una enorme trascendencia. Formó parte de una campaña más amplia, dio lugar a protestas, concentraciones, asambleas y una convocatoria de huelga. La recogida de firmas, dada su visibilidad, hizo que la Cámara municipal estudiara la medida. Varios meses después, en mayo de 2015, se aprueba una subida progresiva del salario mínimo hasta \$15 en 2020. Poco después, se inició una recogida de firmas similar en otras ciudades de California y EEUU. Es decir, la iniciativa ciudadana, aun fracasando en la recogida de firmas, fomentó la movilización social, la difusión en otras ciudades y facilitó que el consistorio estudiara la propuesta y aprobara una versión modificada de la propuesta. Los Ángeles se convertía así en la ciudad grande estadounidense con el salario mínimo más alto.

Fortalezas

Facilita que las autoridades locales reciban propuestas que pueden contar con un amplio respaldo. Da visibilidad a las propuestas que vienen desde la base de las entidades. Además, favorece que medidas que pueden ser conflictivas o polémicas, por ejemplo, frente a los principales grupos económicos locales, reciban un apoyo social difuso y puedan ser consideradas por el gobierno municipal.

Aun cuando la iniciativa no alcance todos los criterios, puede servir para activar el tejido asociativo en torno a una medida concreta.

Debilidades

La recogida de firmas puede ser muy costosa y el fracaso en completar el número de firmas y los plazos pueden ser fuente de frustración para los participantes. No obstante, en este caso dicha frustración probablemente no se produjo al considerarse la propuesta aún sin que se hubiesen cumplido los requisitos.

Documentación

[City Charter, Rules, and Codes⁴⁵/ Chapter VII, Initiative, referendum and recall petitions. Los Angeles. Election Code⁴⁶/ City of Los Angeles \\$15 per Hour Minimum Wage Initiative⁴⁷/Minimum Wage, Initiative Ordinance⁴⁸/ Los Angeles Lifts Its Minimum Wage to \\$15 Per Hour⁴⁹/ \\$15-an-Hour Minimum Wage in California? Plan Has Some Worried⁵⁰/ Ballot initiative regarding minimum wage begins collecting signatures⁵¹/ Los Angeles Rising⁵²/ The Fight for \\$15.37 an Hour⁵³](#)

Ficha 11. Berlín (Alemania):

Un caso de remunicipalización de la red eléctrica

Resumen

Esta iniciativa ciudadana se produjo en Berlín en 2013 impulsada por una coalición de grupos progresistas y ecologistas. El objetivo de la iniciativa era conseguir la remunicipalización de la red de energía eléctrica local para moderar los precios e introducir nuevos criterios de sostenibilidad ambiental. La iniciativa prosperó y en pocos meses se recogieron las firmas necesarias. No obstante, el referéndum no consiguió el quórum requerido y la medida no fue aprobada finalmente.

Regulación

La regulación de la iniciativa a nivel de la ciudad-estado se produjo en 1995 a través del artículo 62-63 de la constitución de Berlín (1995). Es conocida como “Volksbegehren”.

Características formales

La iniciativa ciudadana de Berlín puede darse para solicitar el fin de la legislatura (convocándose nuevas elecciones), para reformar la constitución de la ciudad o para introducir medidas concretas en la asamblea legislativa (art. 62 y 63).

Para solicitar el fin de la legislatura (iniciativa revocatoria), se requiere la recogida de 50.000 firmas de electores. Si se consigue la firma de uno de cada cinco electores (20%), pasa a referéndum obligatoriamente. Para ganar la consulta, se requiere una mayoría simple y que voten al menos la mitad de los electores.

Para modificar la constitución (iniciativa constitucional), igualmente se requieren 50.000 firmas de las personas con derecho a voto. Para que el referéndum se convierta en obligatorio también es necesario que se consiga la firma de uno de cada cinco personas con derecho a voto (20%) y las firmas se recogen en seis meses. Luego, la modificación gana si se obtiene una mayoría de dos tercios en la consulta, votando al menos la mitad de los electores.

La iniciativa de agenda y legislativa pueden modificar, derogar o introducir nuevas regulaciones. Se pueden realizar peticiones sobre todas las competencias de la ciudad, excepto provisiones presupuestarias, de personal, salarios y pensiones del personal público y tasas. La iniciativa debe reunir al menos 20.000 firmas de residentes mayores de 16 años, entonces la propuesta va a la cámara de representantes (iniciativa de agenda). Pero para que el referéndum se convierta en obligatorio es necesario recoger la firma de un 7% de las personas con derecho a voto. Las firmas se recogen durante máximo 6 meses.

La oficina correspondiente (Área de Asuntos Internos) recibe la propuesta de iniciativa y realiza un informe sobre los costes de la medida. Ese informe deberá ser incluido en la recogida de firmas. También se ponen a disposición las hojas oficiales de firma. Una vez recogidas, las organizaciones y personas firmantes deben registrar la petición y las firmas en la oficina administrativa. Ésta valida las firmas.

La iniciativa ciudadana puede darse también los distritos (teniendo en cuenta las competencias de la asamblea representativa del distrito). La llaman “petición de los residentes” y la Asamblea del distrito la considera y la aprueba o desaprueba en su Pleno.

Incidencia

La iniciativa deriva en referéndum, necesariamente, si alcanza el 7% de firmas de personas con derecho a voto. Si no recoge esas firmas y reúne solo 20.000, se trataría de una iniciativa de agenda. Por tanto, el grado de influencia depende de los apoyos recibidos.

Desarrollo práctico

Uno de los casos más visibles en los últimos años fue la iniciativa para la remunicipalización de la energía (2013). Los promotores recolectaron firmas suficientes como para convocar un referéndum local aunque posteriormente no consiguieron suficiente concurrencia.

La iniciativa “Nueva Energía para Berlín” es impulsada en 2013 por una coalición de grupos asociativos progresistas y verdes. Más de 50 asociaciones se sumaron al proyecto. También obtuvieron el apoyo de Los Verdes, el Partido Pirata, La Izquierda y los socialdemócratas. Varias empresas de energía renovable apoyaron también la iniciativa. Se trataba de crear una cooperativa de consumo respaldada por las instituciones locales para mejorar, abaratar y hacer más sostenible la red eléctrica.

A mediados de 2013, los organizadores recogieron firmas durante 4 meses. Debían recoger 172.000 firmas (7% de los electores) y lograron 228.000. Aseguraron así que la iniciativa pasaría a referéndum en septiembre de 2013, coincidiendo con las elecciones estatales. No obstante, el gobierno local cambió la fecha a noviembre de 2013 para que el referéndum no estuviera contaminado por la elección federal.

Votaron más de 600.000 berlineses a favor (más del 80% a favor de la iniciativa), pero solo alcanzaron el 24,1% de asistencia del total de los electores (sin llegar al 25% requerido).

Aunque no se aprobara la medida, su visibilidad contribuyó a que la Asamblea de Berlín adoptara medidas cercanas a la propuesta. Además, contribuyó a que los debates sobre la producción y distribución de energía a nivel local ganaran visibilidad (Blanchet, 2014).

Fortalezas

Cuando tiene un amplio respaldo, la iniciativa legislativa influye en las políticas locales aun cuando no ha sido aprobada en el referéndum correspondiente. También da visibilidad a determinadas políticas que consiguen un intenso debate y apoyo público.

Debilidades

Es altamente costoso para las entidades impulsoras, en términos de recursos, movilización y trabajo de recogida de firmas, lo cual no garantiza necesariamente su aprobación en el referéndum posterior. Para éste, también hay que realizar un arduo trabajo de movilización (consiguiendo un porcentaje mínimo de votación).

Documentación

Arnold y Freier, 2015 / Blanchet, 2014 / Royo et al., 2011 / Solar, 2016 / The Constitution of Berlin⁵⁵/ The navigator of Direct Democracy (City level)⁵⁶/ The navigator of Direct Democracy (District Citizens' Initiative)⁵⁷

Ficha 12. Bogotá (Colombia):

Una legislación amplia pero una práctica reducida

Resumen

La Constitución colombiana de 1991 y la Ley de Participación Ciudadana de 1994 ya contemplaban la iniciativa legislativa a nivel municipal. En 2015, el municipio de Bogotá desarrolló un reglamento para impulsar este tipo de herramienta de participación. Sin embargo, según las propias autoridades, la iniciativa era de escaso uso, introduciéndose otras herramientas de participación online en 2017 ante la falta de eficacia de la primera. El caso de Bogotá nos permite reflexionar sobre una herramienta de participación impulsada por las autoridades pero escasamente usada en la práctica.

Regulación

Constitución Política de 1991, Artículo 10, República de Colombia / Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana / Ley Estatutaria 1757 de 2015, en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática / Proyecto de Acuerdo No. 209 de 2015, por el cual se desarrolla el artículo 66 del acuerdo 348 de 2008 en lo relacionado con la presentación de proyectos de acuerdo por parte de los ciudadanos y las organizaciones sociales en el concejo de Bogotá, distrito capital y se dictan otras disposiciones.

Características formales

Hay iniciativas de varios tipos según la legislación general colombiana. Para la revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos censados, del 30% de los votos obtenidos por el elegido.

La iniciativa a proyectos de acuerdo u ordenanzas locales (iniciativa legislativa) está contemplada desde los años 90 en la legislación colombiana. Para presentar una iniciativa y que sea válida, se requieren las firmas de un 10% de los ciudadanos inscritos en el censo electoral municipal. Entonces, la iniciativa pasa a la Junta de Representantes local. Si ésta no aprueba la política propuesta, entonces, puede pasar a referéndum si la Junta así lo decide o, alternativamente, si se ha recogido un 20% de firmas (en cuyo caso, pasa a referéndum necesariamente). El representante de la iniciativa debe ser convocado en todo momento por la Junta local y ser escuchado durante todo el trámite de la iniciativa (validación de firmas, paso a la Junta, conversión en proyecto de acuerdo, etc.). De acuerdo con Ramírez (2017), la mayoría de las iniciativas de estas características no prosperan.

En la normativa, se establecen, además, preceptos sobre la financiación de la campaña electoral. Así, el Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos, como la cantidad máxima que cada ciudadano podrá aportar, como medida para evitar el control de este tipo de mecanismos por los poderes económicos.

Las materias sobre las que se pueden presentar proyectos de acuerdo versan sobre las competencias de las juntas municipales. No obstante, existen algunos límites importantes:

- a) Las que sean de iniciativa exclusiva de los alcaldes;
- b) Presupuestales, fiscales o tributarias;

- c) Relaciones internacionales;
- d) Concesión de amnistías o indultos;
- e) Preservación y restablecimiento del orden público.

Incidencia

En los años 2014-2015, el Concejo de Bogotá no había recibido ninguna iniciativa legislativa para ordenanzas o proyectos de acuerdo municipales (ver los datos en el Proyecto de Acuerdo 145 de 2017). Entre 1994 y 2012, 18 años después de la Ley de Participación, un estudio de la Misión de Observación Electoral registraba tan solo 4 iniciativas ciudadanas a proyectos de acuerdo municipales (y solo una de ellas había sido aprobada) en toda Colombia. Aunque contamos con datos limitados, parece que la herramienta no estaba siendo usada ampliamente en el país. Una de las razones para el escaso uso de la iniciativa es que en Bogotá la norma es demasiado exigente: supone recoger 520.400 firmas, en un plazo de 6 meses. Según reconocen las autoridades de Bogotá, el procedimiento resulta demasiado costoso. Además, según Altman (2010) hay una falta de tradición en el uso de este tipo de herramientas *bottom-up*.

La larga historia de guerra y violencia en Colombia han afectado también severamente a la confianza política y a la participación y funcionamiento de los mecanismos de participación coartando la acción colectiva (Breuer, 2008b).

Desarrollo práctico

En 2017, el municipio de Bogotá y su junta de representantes aprobaron un proyecto de acuerdo sobre la aplicación de las nuevas tecnologías a la participación. Su objeto era profundizar en la relación Administración-sociedad a través de las TICs, como respuesta al escaso uso de la iniciativa legislativa, y ante la necesidad de canales de propuesta directos gestionados a través de Internet. Así, en 2017, el Ayuntamiento decide poner en marcha una serie de foros *online* donde los vecinos pueden realizar sugerencias y propuestas de políticas que lleguen directamente a los órganos representativos, a través de una plataforma online (“Haz parte de la ciudad”). Sin embargo, estos foros online no disponen de la eficacia jurídica y la vinculación de la iniciativa legislativa o de referéndum. No se contempla que las sugerencias tengan que ser revisadas necesariamente por las autoridades. Tampoco se dispone si esas propuestas pueden ser individuales o grupales o deben contar con apoyos en la sociedad. En la misma normativa, el Concejo se exime de aplicar dicha herramienta online a la iniciativa legislativa municipal.

Fortalezas

El caso colombiano y, específicamente, el de Bogotá muestran el desarrollo normativo sobre la iniciativa en distintos niveles de la administración. El municipio ha desarrollado un protocolo para facilitar la iniciativa con un procedimiento aparentemente sencillo en términos de fases y organización.

Debilidades

La iniciativa legislativa es costosa para los promotores en términos de número de firmas y recursos económicos necesarios para completar dicha tarea. No disponemos en estudios en profundidad, pero sería de interés conocer los condicionantes políticos que explican el infra uso de la iniciativa teniendo en cuenta el contexto local colombiano.

Tal y como establece la normativa de Bogotá de 2015, el concejo no se dotó de recursos administrativos adicionales para fomentar este tipo de herramienta de participación. Es decir, la normativa establecía un protocolo pero, expresamente, se rechazaba la contratación de personal de administración para fomentar, asistir o gestionar este tipo de herramienta.

El procedimiento de iniciativa no está dotado de herramientas telemáticas. De hecho, ante la falta de eficacia de la iniciativa, el Concejo de Bogotá puso en marcha canales telemáticos alternativos, pero sin vinculación formal.

La iniciativa está sometida, al igual que otros casos, a la lógica representativa: si no es apoyada por el 20% de firmas (del total del censo electoral municipal). Si es respaldada por el 10% de ciudadanos con derecho a voto, tan solo es trasladada a la Junta de representantes que deciden sobre su destino (aprobada, rechazada o sometida a referéndum).

Documentación

Altman, 2010/ Breuer, 2008b/ Breuer, 2007/ Ramírez Nárdiz, 2018/ Referendos que terminan en nada⁵⁹/ Ley 134, del 31 de mayo de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana⁶⁰/ Ley Estatutaria 1757 de 2015/ Proyecto de Acuerdo 209 de 2015 Concejo de Bogotá D.C.⁶¹

Ficha 13. Camberra y el Territorio Capital (Australia):

Una historia fallida en la extensión de la iniciativa a nivel local

Resumen

En el Territorio Capital de Australia (ACT), donde está situada la ciudad de Camberra, la iniciativa legislativa fue sometida a debate en 1995, 1996 y 2002 como medida para favorecer la participación a nivel municipal. La propuesta no fue aprobada por la Cámara legislativa del distrito federal pero generó un debate importante. Las instituciones de iniciativa municipal no se han extendido en Australia, pese a existir algún caso aislado.

Regulación

Proyecto de Ley Community Referendum Act de 1995 y, posteriormente, de 2002, presentado a la asamblea legislativa de la ATC, Territorio Capital, Australia.

Características formales

Los proyectos de Ley de 1995 y 2002 son prácticamente similares. Ambos desarrollan la iniciativa legislativa en el territorio de la ACT, que incluye la capital Camberra y otros municipios pequeños del área. Fueron propuestos por el Partido Liberal australiano, partido conservador de centro-derecha. Uno de sus promotores esgrimía que la zona era un buen lugar donde lanzar la propuesta, ya que es uno de los territorios más ricos del país, con mayor número de servidores públicos y con mayor nivel educativo, por tanto había que favorecer la participación social en la actividad legislativa (Macintyre et al., 2003).

Los proyectos de ley incluían la iniciativa legislativa. Los pasos que recoge son los siguientes: en primer lugar, los promotores debían crear un comité y redactar una propuesta (breve, de 100 palabras). Ésta se presentaba a la Comisión Electoral local para garantizar el cumplimiento de todos los requisitos formales. La propuesta de iniciativa debía ser firmada de antemano por, al menos, 1.000 electores. Una vez recogidas las firmas, se entregan a la Comisión Electoral que las verifica (a través de la selección aleatoria de 200) y verifica que la propuesta fuera correcta.

En segundo lugar, una vez pasada esa primera barrera, comenzaría la recogida de firmas oficial. La petición debe recoger las firmas del 5% de los electores, calculándose de acuerdo con la última elección en el territorio. Las firmas se recogen en el periodo de seis meses desde que fue aprobada la iniciativa. La Comisión Electoral valida las firmas.

En tercer lugar, los promotores redactarían el proyecto de Ley con la ayuda del Fiscal General, que acredita finalmente que la propuesta es adecuada para su presentación en la asamblea legislativa del territorio. También nombran a un portavoz que presentará el proyecto en la Asamblea. Esta presentación se dará en seis meses y la Asamblea decide si aprueba la medida o, si por el contrario, la rechaza. Si es rechazada debe pasar necesariamente a consulta pública. Un elemento llamativo en esta fase es que, tras la discusión en la asamblea legislativa, los promotores pueden modificar el proyecto inicial para llegar a acuerdos con los miembros de la asamblea para aprobar la norma sin referéndum. Por tanto, hay un margen de negociación.

En cuarto lugar, si la asamblea no aprueba el proyecto, se daría el referéndum. Según el proyecto, se mantiene el voto obligatorio que ha sido tradicional en Australia. La iniciativa ganaría si consigue la mayoría de votos. ¿Qué ocurre entonces? La iniciativa aprobada vuelve a la Asamblea Legislativa que la aprueba como ley (o la rechaza). Es decir, en cierto modo se vuelve a la fase anterior ya que no se introduce el carácter vinculante del resultado del referéndum.

Incidencia

Se han dado numerosos referéndums a nivel federal en Australia, pero estos procedimientos han sido iniciados por el gobierno (Qvortrup et al., 2018: 246-251). La iniciativa local no se ha generalizado, con excepción de algún caso aislado como el municipio de Burnie, donde la normativa de iniciativa legislativa fue aprobada con éxito (Williams and Chin, 2000: 36). Se han presentado numerosos proyectos en distintos territorios pero la mayoría no prosperaron (Gregorczyk, 1998).

Los proyectos de Ley anteriormente mencionados en el Territorio Capital no fueron aprobados por su asamblea legislativa y, por tanto, no se llegaron a poner en marcha.

Desarrollo práctico

¿Por qué la iniciativa local ha tenido un limitado éxito en Australia? Por un lado, habría razones de tipo coyuntural referidas a la política local australiana y, en este caso, a las relaciones partidistas del Territorio Capital. La propuesta de iniciativa legislativa fue respaldada por el Partido Liberal (centro-derecha) mientras que el Partido Laborista y Los Verdes se mostraban reticentes a introducir la medida (Williams y Chin, 2000). Las políticas de iniciativa no han logrado un respaldo unánime y cohesionado de ninguno de los grandes partidos y las propuestas de iniciativa tienden a generar conflicto interno en los partidos.

Por otro lado, como señalan Williams y Chin (2000), no hay consensos sólidos sobre qué modelo de iniciativa podría implantarse a nivel estatal y local. Es decir, las propuestas que se han lanzado no solo en el Territorio Capital sino también en Tasmania o Queensland, incluían procedimientos muy diversos. También es posible que, en algunos casos, como en los proyectos presentados a la ACT, los procedimientos no fueran sencillos y convincentes: así, en ese caso, se incorporaban dos rondas de firmas para apoyar la iniciativa, aprobación por la asamblea territorial, referéndum en caso de rechazo y, de nuevo, vuelve a la asamblea territorial donde se adoptaría la decisión final.

Finalmente, como en otros casos, en Australia existen otras instituciones de participación comunitaria que sirven para la realización de propuestas y para el contraste de opiniones con las poblaciones locales. Por ejemplo, estarían los consejos consultivos en algunas ciudades que sirven para debatir proyectos con miembros de entidades asociativas o con miembros activos e interesados de las comunidades afectadas. Las propuestas de iniciativa legislativa son también de carácter consultivo, compitiendo, en cierto modo, con otras instituciones sencillas de consulta, que ya han sido ampliamente testadas.

Fortalezas

Los proyectos de iniciativa legislativa establecen un número bajo de firmas en la fase de iniciación (1.000) y un porcentaje de firmas relativamente bajo para la validación de la iniciativa (5% de firmas de los votantes en las últimas elecciones).

El procedimiento de negociación previsto entre promotores y Asamblea podía ser también un interesante espacio de negociación, similar al que se da muchas veces en la práctica en el caso suizo.

Debilidades

Se trata de procedimientos complejos, con varias vueltas en cada fase: doble vuelta de firmas de apoyo, doble paso por la cámara representativa. A pesar de la complejidad del procedimiento, la iniciativa que fuese aprobada en referéndum no sería de cumplimiento obligatorio para los legisladores. Por tanto, en última instancia, la iniciativa es consultiva (a medio camino entre la iniciativa legislativa y de agenda) y los representantes públicos tomarían la decisión final. El procedimiento es muy costoso para los réditos que pueden obtenerse (que la asamblea territorial valore, finalmente, una medida).

Documentación

Hill, 2003/ Macintyre et al., 2003/ Gregorczyk, 1998/ Qvortrup et al., 2018/ Williams y Chin, 2000/ Community Referendum Bill 1995⁶²/ Community Referendum Bill 2002⁶³

Ficha 14. Ciudad Quezón (Filipinas):

Una iniciativa pionera en el país

Resumen

Quezón City (QC) es el municipio más poblado de la Gran Manila con cerca de 3 millones de habitantes, una de las áreas más ricas del país. En 2011, se aprobaba por referéndum municipal la primera medida surgida de una iniciativa popular, a pesar de disponer de legislación para ello desde 1989.

Regulación

Republic Act No. 6735. An Act Providing for a System of Initiative and Referendum and Appropriating Funds Therefor (1989)

Características formales

La iniciativa legislativa puede darse a nivel de ciudad (área metropolitana), de municipalidad o de barrio (barangay). A nivel local, solo se puede presentar una iniciativa al año y deben tratar sobre las competencias reconocidas a esa administración.

Hay una fase inicial de propuesta a la cámara legislativa. Los promotores requieren 1.000 firmas a nivel de área metropolitana; para la municipalidad se requieren 100 firmas; y para el barrio se solicitan tan solo 50 firmas. Esa propuesta inicial permite solicitar a la cámara legislativa local el debate, la aprobación, rechazo, modificación o derogación de cualquier ley, ordenanza o resolución. Para esa propuesta, el secretario del municipio puede dar asistencia para su formulación. Una vez los promotores han presentado la propuesta, la cámara legislativa puede pronunciarse en 30 días tomando alguna medida al respecto. Si no hay respuesta positiva, entonces comienza el periodo propiamente de recogida de firmas para solicitar una medida o referéndum con garantías.

En ese caso, los promotores inician la recogida de firmas: tienen 90 días para el área metropolitana, 60 para el municipio y 30 para los barrios. Deben recoger un 10% de firmas de electores registrados para el área metropolitana o para el municipio (con al menos un 3% de cada distrito electoral o cada barrio, para garantizar que todos los territorios estén representados), y también un 10% de firmas de electores registrados si se trata de un solo barrio.

Para recoger las firmas, se abren puestos donde habrá autoridades que acrediten la validez de las firmas recogidas. Esos puestos están en lugares públicos como edificios oficiales. Finalmente, las firmas son entregadas a la comisión electoral municipal y ésta las revisa.

Si se han conseguido los requisitos de firmas establecidos, la comisión electoral municipal debe convocar a consulta a los electores del territorio para votar la proposición en un plazo de 60 días para iniciativas metropolitanas, 45 días para municipales y 30 días para iniciativas barriales. La comisión electoral local determina qué día se celebrará la consulta.

Si la iniciativa gana por mayoría simple, la comisión electoral local pasa la propuesta a la cámara de representantes para que formalicen la medida. El gobierno local no puede adoptar políticas contrarias en el plazo de 6 meses y solo puede ser modificada esa normativa por $\frac{3}{4}$ de los representantes de la cámara local.

Incidencia

La legislación estatal sobre iniciativa se introdujo en 1989 en Filipinas, posibilitándose la iniciativa en distintos niveles territoriales. Luego fue desarrollada en 1991 por las leyes de gobierno local. No conocemos la extensión y frecuencia de la iniciativa local en el país, sin embargo, los medios y las autoridades locales reportan solo algunos casos recientes de iniciativas a nivel municipal o barrial. El primer caso en conseguir todas las firmas requeridas y pasar el referéndum subsiguiente se dio en 2011 en Milagrosa, un barrio de Ciudad Quezón. Con lo cual existen indicios de que pocas iniciativas consiguen superar exitosamente todo el procedimiento establecido en la normativa.

Desarrollo práctico

La iniciativa se originó en el barrio de Milagrosa, en el sur de la ciudad, con cerca de 5.000 habitantes. La ordenanza trataba sobre un conjunto de medidas relacionadas con la percepción de inseguridad en el barrio: contra la ocupación y el establecimiento de viviendas ilegales, el tráfico de drogas, las personas sin hogar y los mendigos/as. Se proponían dos iniciativas a votar al mismo tiempo: implementación de la ordenanza para controlar la proliferación de “okupas” y mendigos y la segunda iniciativa sobre el control del tráfico de drogas y la apertura de establecimientos informales.

La iniciativa había recolectado todas las firmas requeridas para pasar a referéndum (más de

300 en un mes). Después de ello, en mayo se celebró el referéndum donde se aprobaron. No obstante, el bajo nivel de participación en la consulta (solo participaron 856 electores de los más de 3.600 registrados en el barrio) es un indicador negativo (24'4% de participación). La medida prosperaba con 465 votos a favor frente a 384 en contra.

Fortalezas

La iniciativa incluye dos fases: una primera que permite lanzar la propuesta a las autoridades, lo cual se consigue con un nivel bajo de firmas (50 a nivel de barrio y 100 de ciudad). E incluye una segunda fase de recogida de firmas propiamente de cara a una iniciativa que puede ser aprobada por la cámara local o que se somete necesariamente a referéndum.

Debilidades

En la segunda fase, los requisitos de firmas son más duros (10% del electorado registrado), especialmente a nivel municipal o de área metropolitana (donde se introducen también requisitos de participación territorial como un 3% por subunidad territorial).

Solamente se acepta una iniciativa local por año, lo cual restringe su potencial.

Otra dificultad añadida puede darse en el procedimiento de recogida de firmas en lugares oficiales y con la supervisión de emisarios públicos: ello puede introducir garantías en el proceso de recogida de firmas, pero también puede introducir un elemento de mayores costes, inflexibilidad y lentitud en la recogida, que posiblemente explique el escaso uso de la herramienta.

Documentación

[Republic Act No. 6735⁶⁵ / QC barangay holds 1st successful initiative vs. squatters and drugs⁶⁶ / QC barangay holds first successful referendum⁶⁷ / People's initiative vote held in Quezon City⁶⁸ / Taking civic initiative: Where every citizen is a lawmaker⁶⁹](#)

Ficha 15. Ginebra (Suiza):

Una herramienta de participación tradicional y ampliamente usada

Resumen

La iniciativa ciudadana es una institución tradicional en Suiza a nivel federal, cantonal y municipal. En Ginebra, la iniciativa existe tanto a nivel de cantón (región) como de municipio. Es una herramienta de participación ampliamente conocida y es usada habitualmente: todos los años algún municipio de la zona lleva a consulta una o varias medidas impulsadas por iniciativa ciudadana. La iniciativa sirve para realizar propuestas legislativas, para derogar normas aprobadas por el gobierno municipal o para someter a referéndum medidas concretas. La iniciativa en Ginebra abarca amplias competencias municipales (incluso los presupuestos), pero es relativamente costosa en términos de recursos económicos y del esfuerzo movilizador que supone recoger las firmas y movilizar, posteriormente, de cara a la consulta pública.

Regulación

Constitución del cantón de Ginebra, Chapter II: Communal Referendum, Art. 71-77.

Características formales

En el caso de Ginebra (en esta ficha nos ceñimos al caso puramente local) existen dos modalidades de iniciativa: la iniciativa de agenda y la legislativa. Son llamadas “Kommunale Volksinitiative” y “Gemeindereferendum”.

La iniciativa popular (iniciativa de agenda) permite proponer medidas al Consejo local para que delibere sobre ellas. Antes de iniciar el proceso de recogida de firmas, al menos cinco electores deben depositar la propuesta en el Servicio de Votaciones y Elecciones. Este servicio verifica que la iniciativa sea legal y que los promotores sean electores válidos. Realiza un control únicamente de la “forma” de la iniciativa. Tras esa verificación, se produce un “Aviso Oficial” y comienza la recogida de firmas.

De acuerdo con el art. 36 de la constitución del cantón, los temas posibles son los siguientes: bienes inmuebles comunales, vías públicas, trabajos de utilidad pública, planificación urbana, fundaciones de interés comunal públicas o privadas, las actividades de ocio, culturales, sociales o deportivas que desarrolle la comuna en sus instalaciones.

Los promotores tienen cuatro meses para recolectar todas las firmas. En el caso de Ginebra, deben recogerse un 4% de firmas de los electores, esa cifra debe estar entre un mínimo de 2.400 y un máximo de 3.200 electores. En 2018, son 3.200 firmas de electores.

El Consejo Municipal debe tomar una decisión sobre la iniciativa (en un máximo de 12 meses), si la aprueba elabora una norma. Si no la aprueba, debe proponer una contra-iniciativa (art. 73), es decir, debe proponer una alternativa. Así, la iniciativa siempre es de tipo constructivo: conduce al Consejo a tomar medidas sobre la temática.

La iniciativa legislativa permite solicitar al Consejo comunal que celebre una consulta sobre la temática. Las firmas pueden ser recogidas hasta 40 días después de que el Consejo haya deliberado sobre la temática en cuestión. Así, el comité de promotores envía al Servicio de Votaciones y Elecciones una propuesta de referéndum y recogida de firmas. Ese servicio supervisa que “la forma” sea la correcta. También los promotores deben informar al Ayuntamiento de su intención de recoger de firmas.

Como en la iniciativa de agenda, deben recogerse un 4% de firmas de los electores, hasta un máximo de 3.200, que son las firmas de electores necesarias en 2018 (de un total de 122.715 electores). Una vez recogidas serán depositadas en el Servicio de Votaciones y Elecciones para su comprobación. Si se consiguen las firmas, entonces la medida pasa a referéndum y será aprobada si consigue el apoyo de la mayoría absoluta de los votantes (más de la mitad del total de votos válidos).

Incidencia

A nivel estatal, la iniciativa popular surgió en Suiza en 1891. La iniciativa de propuesta y referéndum es una institución tradicional que existía previamente en algunos cantones y que alcanza a cientos de municipalidades (Ruppen, 2004). La iniciativa legislativa y de agenda se usa frecuentemente en los municipios del cantón de Ginebra. En casi todas las elecciones federales, de cantón o municipales, se someten a votación simultáneamente medidas locales propuestas por iniciativa ciudadana.

Según Serdült y Welp (2012), alrededor de un 30% de las consultas populares en Suiza son iniciadas por entidades asociativas o por colectivos sociales. Los niveles de participación en los referéndums varían mucho, pero los estudios generales señalan que el nivel de participación medio ronda el 50% del electorado y que se ha recuperado después de varios años

de creciente abstención (Ruppen, 2004) La asistencia suele ser mayor en las consultas de tipo local (Buetzer, 2011).

La iniciativa popular es una herramienta de participación costosa. Por ello, suele ser promovida por organizaciones asociativas preexistentes, partidos políticos u otros grupos, reflejando los recursos y las relaciones de poder existentes en la sociedad. Así, los costes económicos de la recogida de firmas son altos: por ejemplo, se estima que cuesta unos 2 francos suizos recoger una firma y movilizar a un votante para una iniciativa (1 franco suizo = 0'88 euros) (Ruppen, 2004).

Desarrollo práctico

En el caso de la ciudad de Ginebra, el último referéndum por iniciativa popular resulta ilustrativo. Se dio en junio de 2016 como reacción a los recortes presupuestarios que iban a llevarse a cabo en la ciudad.

En diciembre de 2015, se habían tomado una serie de decisiones sobre el presupuesto de la ciudad que implicaban realizar ajustes en el área de bienes, servicios y compras, así como en el área de subvenciones públicas. Por tanto, el nuevo presupuesto local avalado por los partidos de centro-derecha contemplaba una disminución de la inversión pública: particularmente, en las subvenciones a asociaciones culturales y sociales. Como reacción a tal acuerdo, se promovió una iniciativa legislativa para rechazar la disminución presupuestaria.

En contra de los recortes presupuestarios se situaron los partidos de izquierda, los sindicatos (Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs, SIT) y numerosas entidades asociativas de tipo cultural y social. Para los miembros del gobierno, se trataba de un “saneamiento necesario” de las finanzas locales.

La consulta tuvo como resultado un rechazo de los recortes en dichos capítulos presupuestarios. Así, la primera medida sometida a referéndum (contra los recortes en el área de bienes, servicios y compras) recibió un 60% de apoyo. La segunda medida (contra los recortes en las subvenciones sociales y de cultura) recibió el apoyo de más de un 61% de los votantes. En ambos casos, la participación fue del 43'6% del electorado.

La votación reactiva para “rechazar la deliberación” del Consejo (así se denomina formalmente) había superado todas las fases. En este caso, observamos cómo la iniciativa tiene el carácter de “veto-player” (Buetzer, 2011), es decir, parte de la sociedad se organiza para vetar una decisión de la mayoría gubernamental (lo que podemos identificar también como una iniciativa derogatoria).

Fortalezas

La tradición en el uso de las herramientas de iniciativa favorece su conocimiento y su visibilidad pública.

Pueden impulsarse iniciativas legislativas y de agenda sobre capítulos del presupuesto municipal que están vetados en muchos otros casos de iniciativa.

En la iniciativa de agenda, el hecho de que el rechazo a la propuesta comporte la presentación de una contrapropuesta del gobierno potencia una relación bidireccional con la ciudadanía.

Debilidades

Los análisis de la iniciativa en Suiza destacan los costes económicos que supone el ejercicio de realizar una campaña, recoger las firmas necesarias y, en su caso, movilizar de cara a la consulta pública posterior.

Documentación

Buetzer, 2011 / Kaufman y Waters, 2004 / Ruppen, 2004 / Serdült y Welp, 2012 / [Initiative ou référendum communal](#)⁷⁰/ [Procedimiento de depósito de la iniciativa](#)⁷¹/ [Procedimiento de depósito de la iniciativa de referéndum](#)⁷²/ [Nombre de signatures pour une initiative populaire ou un référendum pour l'année 2018](#)⁷³ / [Les coupes dans le budget 2016 mobilisent la gauche](#)⁷⁴/ [Le peuple refuse à nouveau les coupes dans le budget de la Ville de Genève](#)⁷⁵

Ficha 16. Richmond (EEUU):

Una iniciativa por la vivienda asequible

Resumen

Se trata de una iniciativa ciudadana promovida por una coalición de representantes progresistas y grupos asociativos con el objetivo de regular el mercado del alquiler en Richmond, California (EEUU). La iniciativa fue respaldada por suficientes firmas y posteriormente fue sometida a referéndum con éxito.

Regulación

La iniciativa ciudadana está regulada en la Constitución del Estado de California que funciona como norma general. La iniciativa y el referéndum son regulados conjuntamente en el artículo II, sección 11ª, también en el código electoral de California, que contiene las provisiones para la elaboración de iniciativas y para celebrar referéndums municipales en ciudades sin constitución propia.

Características formales

El marco legal puede resumirse así:

Las iniciativas legislativas para promover ordenanzas han de ser entregadas a la autoridad electoral de la ciudad. Antes de comenzar la recogida de firmas, debe ser comunicado por los promotores a la autoridad electoral. Esa comunicación debe explicar la medida y sus razones en un máximo de 500 palabras. La petición debe ser avalada por entre uno y tres promotores. Los promotores deben pagar una tasa de máximo 200 dólares (los precios son establecidos por el legislador) que será reembolsada en un año, cuando la autoridad certifique la “suficiencia” de la petición. Además, el fiscal general prepara la pregunta: un título imparcial y un resumen de 500 palabras. Tiene 15 días para hacerlo. Cualquier ciudadano puede proponer enmiendas a su propuesta si justifica que está distorsionada.

Una vez preparada, la iniciativa debe ser publicada en los periódicos de circulación local o del condado, también puede publicitarse en lugares públicos. En el plazo de 10 días se debe entregar a la autoridad electoral el certificado de la publicación de la recogida de firmas y se inicia el proceso.

La recogida de firmas dura 180 días. El número mínimo de firmas es de al menos el 10% del total de votantes registrados en la ciudad en la última elección. En el estado de California, en ciudades con menos de 1.000 electores registrados, se pedirá el 25% de firmas o al menos 100 votantes.

La autoridad electoral traslada la petición a la cámara municipal de representantes. La cámara debe fijar trámite de audiencia con los promotores y solicita informes de distinto tipo (impacto económico, legal, financiero, etc.). Tiene 30 días para realizar estos trámites desde que la autoridad electoral le entregó la petición.

Una vez certificada la iniciativa y validadas las firmas por la autoridad electoral, la cámara legislativa puede: adoptar la ordenanza o rechazarla y someterla a votación. Cualquier ordenanza aprobada cuyo origen sea la iniciativa ciudadana o que haya sido aprobada por referéndum popular, solo puede ser rechazada por referéndum popular (sección 9217). No se puede votar una ordenanza sobre el mismo tema en 12 meses.

Se realiza una convocatoria especial de referéndum para una ordenanza en un plazo de 88 días.

Una regulación similar⁷⁶ existe también para los distritos territoriales donde también se puede plantear la iniciativa o el referéndum.

Incidencia

La iniciativa debe ser aprobada por la Cámara municipal o llevada a referéndum, si cumple los requisitos legales. La cámara legislativa local debe considerarla necesariamente. El carácter vinculante queda reforzado por la imposibilidad de realizar una ordenanza del mismo tema en el plazo de 12 meses o por la cláusula de votación popular (la ordenanza aprobada por votación popular debe ser rechazada o modificada por votación popular). En caso de coincidir en una votación dos ordenanzas contrarias se aprobaría aquella que tuviese mayor respaldo.

Desarrollo práctico

La iniciativa en el Estado de California tiene más de 100 años. En este caso, destacamos una experiencia reciente en la ciudad de Richmond por abordar una política local crítica: los precios del alquiler y el mercado de vivienda. Ante la creciente subida de los precios de alquiler, una coalición de varios grupos partidistas y asociativos de Richmond presentó una iniciativa para el control público de los precios del alquiler en la ciudad. Esta iniciativa fue registrada el 23 de febrero de 2016.

La iniciativa fue suscrita por Gayle McLaughlin, representante política y miembro del Partido Verde de California. También fue presentada por la asociación Tenants Together, Right to the City, Alliance of Californians for Community Empowerment (ACCE), Richmond Progressive Alliance, Association of Nurses y otros grupos asociativos, vecinales y sindicales. La iniciativa legislativa fue respaldada por una nutrida coalición de ONGs, grupos de investigación, colectivos vecinales y organizaciones de justicia social que coincidían en analizar la vivienda como uno de los problemas centrales. Anteriormente, una iniciativa parecida había sido aprobada por la cámara de representantes, pero la Liga de Propietarios (Californian Apartment Association) había conseguido frenarla por vía judicial.

Según sus promotores, cerca de la mitad de los habitantes de Richmond son inquilinos. Así, el objetivo principal de la medida es controlar la subida de los precios y promover la estabilidad en el alojamiento, como vía para fomentar la seguridad vital y comunitaria. Como

medidas concretas, se quiere establecer un comité de expertos local que proponga un precio máximo al alquiler en las viviendas sometidas a regulación, procedimientos públicos de reclamación por parte de los inquilinos y prohibición del desahucio libre e injustificado.

La medida necesitaba, ese año, al menos 4.189 firmas. Más de 5.000 firmas fueron presentadas a la autoridad electoral y pasó a votación por referéndum en noviembre de 2016. Finalmente, la iniciativa (“Local Rent Control”) fue aprobada por 21.380 votos a favor y 11.378 en contra.

La medida legislativa entró en vigor, sin demora, en diciembre de 2016. No obstante, la asociación de propietarios (California Apartment Association, CAA) impugnó la ordenanza por ser contraria a la Constitución y a otras leyes estatales. La impugnación fue rechazada por la jueza del condado y la CAA retiró la demanda en mayo de 2017.

Fortalezas

Al igual que en otros casos estadounidenses, el carácter sencillo, pautado y vinculante de la iniciativa es una de sus fortalezas. La iniciativa debe ser aprobada por la cámara de representantes o sometida a votación popular, lo cual es un incentivo importante para llevar a cabo el costoso proceso de recogida de firmas.

También es una fortaleza la transparencia del procedimiento, que está muy tasado en la normativa (por ejemplo, el papel de la fiscalía, de la cámara de representantes o de los promotores).

Debilidades

La desigualdad económica supone un obstáculo importante. No obstante, puede ser superado, como muestra este caso. Por ejemplo, en la iniciativa “Local Rent Control”, algunos medios locales explicaban que la coalición favorable al control de los alquileres recaudó 80.000 dólares para realizar su campaña, mientras que la asociación de propietarios (CAA) contó con 500.000 dólares. La desigualdad de recursos en este caso no fue óbice para la victoria de la coalición pro-inquilinos, a pesar de contar con menos recursos económicos.

Documentación

[Rent control measure ballot in Richmond⁷⁷](#)/ [Rent Control Advocates Claim to Have Enough Signatures for November Ballot Measure⁷⁸](#)/ [Housing Policy and Belonging in Richmond⁷⁹](#)/ [The struggle for renter protections in Richmond moves forward⁸⁰](#)

Ficha 17. San Antonio (EEUU):

Una iniciativa impulsada por el “Workers Defense Project”

Resumen

En Texas, más de 300 municipios permiten la iniciativa legislativa para la propuesta de medidas o políticas concretas. Son las llamadas “ballot measures”⁸¹. En este caso, el Estado de Texas ha aprobado una ley para que las ciudades tejanas puedan incluir en sus reglamentos iniciativas ciudadanas para la reforma de los mismos (o constitucionales) y para proponer políticas concretas.

Regulación

La regulación de la iniciativa en San Antonio se ubica en la San Antonio City Charter⁸², Art. IV, Sec. 34-44.

Características formales

Las características básicas de la iniciativa son:

Las iniciativas legislativas versan sobre las competencias municipales excepto las que prohíbe la Ley (apropiación privada de dinero, imposición de tasas e impuestos, reconocer el sufragio de colectivos o personas, precios públicos, zonificación o rezonificación de propiedades). Para que una iniciativa sea válida se requiere el 10% de firmas de los electores, contando el censo de las últimas elecciones municipales.

Las peticiones se registran en la oficina del secretario de la ciudad (“City Clerk”). El secretario certifica o acredita las firmas recogidas y la entrega validada a la cámara de representantes municipal. Si encuentra defectos en las firmas, puede pedir que se solventen en 20 días.

La cámara de representantes local puede aprobar la medida o convocar un referéndum. Cuando la cámara recibe una petición es obligatoriamente considerada y se dispone en agenda una audiencia pública con los promotores. Sea cual sea la valoración de la Cámara, deben tomar una decisión en un máximo de 60 días. Así, tiene 60 días para convocar la votación de la petición ya sea en una elección independiente o conjunta con otro tipo de elecciones. Una vez deciden, tienen un mínimo de 30 días y un máximo de 90 para que se produzca el referéndum.

Si la iniciativa es aprobada por la mayoría de electores en referéndum, se considera una ordenanza de la ciudad. La ordenanza no puede ser enmendada hasta 6 meses después de su aprobación.

Incidencia

La iniciativa debe ser considerada obligatoriamente por la cámara local si cumple los requisitos establecidos. Si se aprueba por mayoría en el referéndum, entra en vigor como una ordenanza más de la ciudad. No puede ser modificada ni revocada hasta pasados 6 meses desde su aprobación.

Por tanto, la iniciativa, a pesar de lo costoso de la recogida de firmas, puede ser altamente eficaz tanto si es aprobada por la cámara local como si es sometida a referéndum popular.

Desarrollo práctico

Uno de los casos recientes de mayor trascendencia en Texas ha sido la ordenanza “Working Texans for Paid Sick Time” en la ciudad de San Antonio. Esta iniciativa de ordenanza consiste en la introducción de la baja por enfermedad remunerada en los negocios de la ciudad de San Antonio. Según sus promotores, más del 40% de los trabajadores/as de la ciudad no cuentan con el derecho a baja por enfermedad retribuida. De este modo, si entrase en vigor la ordenanza, los trabajadores/as se beneficiarían de un sistema de días de baja por enfermedad (propia o de los miembros de su familia) remunerados. El número de días que disfrutarían varía según el tamaño de la empresa, pero se podrían tener 6-8 días de permiso remunerado (a calcular según el número de horas trabajadas en dicha empresa). Esos días son acumulables de un año para otro. La medida afectaría a unos 130.000 trabajadores/as.

El periodo de recogida de firmas de apoyo terminó a finales de mayo de 2018, cuando se consiguieron 144.000 firmas y fueron entregadas al secretario de la ciudad. Se estima que se requerían, según la ley, unas 60.000-70.000 firmas, por lo que la recogida fue todo un éxito. Parte de la recogida de firmas se hizo *online*.

Lo más destacable es que el proceso de recogida, que duró dos meses, fue impulsado por un conjunto de organizaciones sindicales y sociales de base: el AFL-CIO (American Labor Federation) y otras organizaciones como San Antonio Central Labor Council, UNITE HERE, United Food and Commercial Workers, organizaciones juveniles como Young Active Labor Leaders (YALL), MOVE, etc. Además de la movilización, la iniciativa recibió el apoyo del senador demócrata y hombre de negocios Beto O’Rourke, lo que según los medios locales la hizo aún más popular.

En julio, el secretario certificó la validez de las firmas y entregó la propuesta a la cámara local (City Council). Se dio una intensa batalla política ya que los lobbies empresariales, varios colectivos de abogados y los grupos republicanos mostraron su oposición frente a una iniciativa similar aprobada en la ciudad de Austin. Sin embargo, en agosto, finalmente, la cámara local aprobó la medida. Se prevé que habrá una nueva batalla legal en los próximos meses sobre la nueva ordenanza local.

Fortalezas

La fortaleza principal de esta herramienta es su carácter vinculante, lo cual es un incentivo para las organizaciones impulsoras frente al trabajo costoso de recolección de un número tan elevado de firmas (10%), más de 100.000 en el caso de San Antonio.

El procedimiento es sencillo y transparente, igual que en California (ver [ficha 10](#) y [16](#)) se encuentra muy tasado y desarrollado en la normativa. También las materias no incluidas están claramente establecidas en la normativa. La distribución de competencias en el ámbito local permite este tipo de contenidos de tipo económico y redistributivo, lo cual en otros marcos competenciales sería complicado. Efectivamente, una de las ventajas de este caso y de otros estadounidenses es la amplitud temática y el impacto político, económico y social de las propuestas que se pueden presentar.

Debilidades

Como en el caso de Richmond, la recolección de firmas y el posible referéndum posterior están sometidos a la disponibilidad de recursos y a las desigualdades sociales. Como decía una de las portavoces de esta iniciativa: “los lobbies contrarios a la iniciativa (patronal y

Partido Republicano) contarán a priori con mayores recursos para informar y promover su postura contraria”. En cambio, la coalición de organizaciones sociales que promueve la iniciativa cuenta, a priori, con recursos limitados para desarrollar su campaña a favor de los permisos remunerados, problema que se acentúa si tenemos en cuenta que los principales afectados (y potenciales apoyos) son trabajadores/as con bajos recursos. Pese a ello, esta iniciativa ya ha sido aprobada favorablemente en otras ciudades como Austin y, finalmente, también en San Antonio.

Documentación

[Laws governing local ballot measures in Texas⁸³](#)/ [Working Texans for Paid Sick Time \(Working Texans\)⁸⁴](#)/ [Coalition Launches Paid Sick Leave Campaigns in San Antonio, Dallas⁸⁵](#)/ [Organizers Exceed the Number of Signatures Needed for Paid Sick Time Referendum⁸⁶](#)/ [Activists Take Paid Sick Leave Fight to San Antonio with 144,000 Signatures⁸⁷](#)/ [San Antonio Council Approves Paid Sick Leave Ordinance⁸⁸](#)

Ficha 18. Portland (EEUU):

Una herramienta de participación tradicional y consolidada

Resumen

La iniciativa legislativa es una herramienta de participación tradicional tanto en el estado de Oregón como en la ciudad de Portland. Oregón ha sido innovador en materia de iniciativa a través de la “Citizens’ Initiative Review”, que incluye foros deliberativos en el proceso. En la ciudad de Portland, este método aún no se ha incorporado, pero la iniciativa se encuentra pautada en detalle, existe una amplia información sobre su procedimiento y podemos encontrar una multitud de casos recientes, más o menos exitosos. Incluso la reforma del estatuto o constitución local sigue un procedimiento similar al de propuesta de medidas legislativas.

Regulación

La iniciativa está regulada por el código Portland City Code Section 2.04.040.

Características formales

La iniciativa legislativa, como en otros casos, sirve para proponer medidas regulatorias concretas o para proponer referéndums sobre una medida. Se dispone de una información accesible y detallada en la [web de la ciudad⁸⁹](#).

En primer lugar, los electores pueden hacer una solicitud de iniciativa en la Oficina del Auditor Municipal (City Auditor) por vía presencial o por email. Estará firmada por 3 promotores máximo. Los promotores pueden solicitar la asistencia de la Oficina para redactar su solicitud y la propuesta de iniciativa. En la solicitud se debe incluir una propuesta de fecha en caso de solicitar referéndum (las iniciativas solo pueden votarse en los días de elecciones a representantes). Las propuestas pueden tratar modificaciones del estatuto o constitución municipal. En cinco días, la oficina emite una resolución sobre la validez y legalidad de la iniciativa.

Todo ello ha de ser enviado al fiscal de la ciudad para preparar la pregunta (City Attorney). El fiscal tiene 5 días para redactarla. La legislación incluye también un plazo para reclamar, tanto para los promotores como para el público, si la pregunta no se considera adecuada de

acuerdo con la ley. La pregunta será publicada en la web de la Oficina del Auditor.

En segundo lugar, está la recogida de firmas. Antes de que esta se produzca, la oficina del Auditor debe validar las hojas de firmas, la hoja de información y el Comité de Promotores. La revisión de estos documentos es muy importante para que la recogida de firmas cumpla todos los requisitos legales. Después de ello, los distribuidores pueden comenzar a recoger las firmas. Los distribuidores o fedatarios que recogen firmas deben cumplir también con un protocolo para hacerlo (existen multas por incumplimiento).

Las iniciativas requieren al menos un 9% de las firmas de los electores de la última elección municipal. Según datos oficiales, desde mayo de 2018 hasta 2020, el número de firmas requerido es 37.638. Las firmas deben depositarse al menos 4 meses antes de la elección prevista, si se solicita un referéndum.

En tercer lugar, está el depósito de las firmas que se hace en la Oficina Electoral Local (una sección de la Oficina del Auditor). Tienen 30 días para verificar todas las firmas. Se pueden usar métodos estadísticos de muestreo para verificarlas. La oficina verifica la iniciativa o no (puede reclamar algunas firmas adicionales a los promotores si el número de firmas validadas es insuficiente).

Finalmente, la iniciativa pasa a la Cámara de representantes local. La cámara puede aprobarla convirtiéndose en Ley, o bien, puede rechazarla y entonces pasa directamente a referéndum. La Cámara de representantes puede someter a consulta, el mismo día, una contrapropuesta.

Incidencia

La iniciativa legislativa es una práctica relativamente frecuente en la ciudad. Por ejemplo, en la década de 2000 a 2010, una iniciativa ciudadana para reformar el estatuto de la ciudad prosperó consiguiendo las firmas suficientes para ser sometida a referéndum. En 2002, la iniciativa llamada “Good Government”, que trataba de modificar la composición del ejecutivo local, perdió en referéndum. No obstante, como veremos a continuación, la reivindicación ha permanecido en algunos colectivos vecinales.

La mayoría de medidas de democracia directa que se llevan a cabo en la ciudad son top-down, por ejemplo, consultas propuestas por el gobierno, las cuales se producen con mayor frecuencia que la iniciativa.

La iniciativa local se enmarca en una práctica estatal de innovación en materia de iniciativa ciudadana. De hecho, Oregón ha desarrollado un sistema de iniciativa denominado “Citizens’ Initiative Review”, que combina el proceso de iniciativa con la realización de foros deliberativos donde se distribuye información y la población discute las medidas de iniciativa que van a ser sometidas a referéndum (ver [ficha 21](#)).

Desarrollo práctico

La iniciativa en Portland y en el Estado de Oregón es una institución con una larga trayectoria. En 2015 una nueva iniciativa fue aprobada por la Oficina del Auditor municipal, retomando, en parte, la propuesta de reforma del estatuto municipal de 2002. El objetivo, al igual que en dicha iniciativa, era cambiar el modelo de gobierno municipal: el alcalde compondría su ejecutivo y la cámara de representantes sería fundamentalmente una cámara de representación territorial (elegida por los 7 distritos). Con ello, los promotores, vecinos de barrios periféricos de la ciudad, pretendían que los miembros de la cámara de representantes no

fueran elegidos a nivel de ciudad sino por los distritos, vinculando la representación a las comunidades territoriales.

La propuesta se llamó “Portland Community Equality Act” y recibió la certificación para recoger firmas en septiembre de 2015. Debía recoger las firmas pertinentes (31.345) para julio de 2016, cuatro meses antes de las elecciones.

El problema de esta iniciativa era que, según los medios locales, los electores de Portland habían rechazado esta medida al menos siete veces en consulta local, las dos últimas en 2002 y en 2007. Es decir, la iniciativa ciudadana había sido presentada insistentemente en numerosas ocasiones sin recabar, finalmente, el apoyo mayoritario del electorado local.

Sin embargo, en algunos distritos de la ciudad se seguía manteniendo el sentimiento de exclusión política, lo que favorece la persistencia de esta propuesta. En este caso, la propuesta provenía de un grupo de vecinos del Este de la ciudad que denunciaban la concentración de la representación política y de los recursos en el centro de la ciudad. Pedían asimismo una mayor descentralización en la gestión urbana.

La iniciativa, tras más de 8 meses de recogida de firmas, no había recogido el 10% de las firmas necesarias para ser validada. Por tanto, no llegó a prosperar hacia la Cámara representativa local o hacia el referéndum. Es posible que la repetición de la iniciativa y la derrota en consultas previas desmotivara la participación y el apoyo social.

Fortalezas

La iniciativa en Portland cuenta con una considerable tradición institucional, tanto en la ciudad como a nivel estatal. La herramienta de participación tiene una larga historia, lo que permite un conocimiento amplio y una familiaridad por parte de la población.

Debilidades

Las reivindicaciones históricas –como el modelo de representación territorial de la iniciativa mencionada requieren de canales de participación alternativos una vez han sido rechazados en referéndum. Es decir, una vez que una medida ha pasado por uno o varios procesos de iniciativa, y ha sido derrotada en el proceso de recogida de firmas o en el referéndum, es posible que quede desprestigiada o que quede la impresión de que la mayoría de la sociedad no la aprueba.

Documentación

Portland City Code Section 2.04.040. Guía para la iniciativa ciudadana^{90/} Plan to change Portland’s government to 9-member City Council with district representation passes hurdle^{91/} East Portlanders seek equality, dramatic government^{92/} District Elections and Good Government⁹³

Ficha 19. Helsinki (Finlandia):

Un procedimiento fácil en formato online

Resumen

La iniciativa ciudadana a nivel local ganó enormes facilidades en 2013 desde que se pusiera en marcha una plataforma online para la presentación de iniciativas. Dicha plataforma agiliza la difusión, la validación de las firmas e incluye información actualizada del estado de la iniciativa. Una enorme variedad de propuestas ha sido dirigida al Ayuntamiento de Helsinki desde entonces: desde la construcción de un nuevo carril bici hasta un referéndum sobre la construcción de una gran mezquita en la ciudad. Esta facilidad en el lanzamiento de propuestas se combina con el control final por parte de la Cámara de representantes.

Regulación

La iniciativa está regulada en la Ley de Gobierno Local (Local Government Act 1995/365).

Características formales

La iniciativa de agenda para introducir políticas a debate es posible sobre las competencias de la ciudad. Se desarrolla fundamentalmente a través de un servicio online dedicado a ello (Kuntalaisaloite.fi), impulsado por el Ministerio de Justicia para las ciudades.

La iniciativa debe ser impulsada por residentes con derecho a voto. Para lanzar dicha iniciativa deben conseguir un 2% de firmas de los residentes con derecho a voto en la ciudad. Una vez lo consigue ello se convierte en materia de “interés” para la cámara de representantes local. Tienen un plazo de 6 meses para discutir la cuestión.

La recogida de firmas puede darse vía online, a través de la plataforma ya mencionada, o vía presencial, en cuyo caso, las firmas serían entregadas en la Oficina de Registro Municipal.

También puede darse la iniciativa de referéndum, para solicitar una consulta sobre una política. En ese caso, se requiere un 5% de firmas de los residentes con derecho a voto. Finalmente, la asamblea local decide si el referéndum debe ser llevado a cabo o no.

En ambos casos, los promotores deben ser informados de las decisiones adoptadas sobre sus iniciativas.

Incidencia

El derecho a iniciativa está presente en la legislación local finesa desde finales de los años 70. La implementación de medios online se produjo en 2013. A través de la web los residentes pueden hacer sus propuestas, recoger apoyos (firmas de residentes con derecho a voto) y seguir el resultado del debate en la Cámara local (si la medida se ha aprobado o no).

En Helsinki, concretamente, la implementación de este sistema online produjo un aumento de las propuestas. Así, si en 2012 se habían registrado 9 iniciativas locales, en 2013 se habían propuesto 30. Este mecanismo también fue establecido en otras ciudades por el Ministerio de Justicia. Según los medios locales, el procedimiento online había facilitado la recogida de firmas en comparación con el esfuerzo de recolectarlas presencialmente. Además, las firmas se validan de forma rápida ya que la plataforma incluye herramientas para la identificación online (“e-firma”), respaldadas por el Ministerio de Justicia (Susha y Grönlund, 2014).

Desarrollo práctico

En la web estatal se pueden seguir las distintas iniciativas locales, su proceso de recolección de votos y su estado. Se puede, por tanto, ver qué iniciativas se han dado en Helsinki, cuáles han prosperado y han sido enviadas a la cámara local. Las iniciativas más votadas desde 2014 fueron una propuesta de mantenimiento de un aeropuerto de la ciudad (Malmi Airport) y otra para la construcción de una línea de carril-bici (ambas con más de 10.000 apoyos). Una de las propuestas que ha suscitado mayor debate público recientemente ha sido la iniciativa para realizar un referéndum sobre la construcción de la Gran Mezquita de Helsinki.

La propuesta para construir la mezquita trascendió en 2015. El proyecto estaría financiado por una fundación de la casa real de Bahréin (Forum Islam y Sociedad). La mezquita, de grandes dimensiones, ocuparía un antiguo espacio industrial de la ciudad, cerca de las barriadas con mayor población de religión musulmana. No obstante, para proceder a la construcción se necesitaba el permiso del Ayuntamiento (City Council), ya que la fundación reclamaba un espacio público para su proyecto sin ánimo de lucro.

El debate público sobre el proyecto reaparece a principios de 2017, con vistas a la discusión que se daría en la cámara de representantes del ayuntamiento en primavera. De hecho, la discusión reapareció en los debates previos a las elecciones municipales de ese año. En ese contexto, el candidato de la Coalición-Nacional y la candidata del Finns Party se mostraron en contra del proyecto. En contraposición, la candidata de la Liga Verde se mostraba a favor “en principio” de la construcción de la mezquita. Se abrió así un escenario clásico de “guerra cultural” entre posiciones de izquierda y derecha, en torno a la construcción de la mezquita.

Tras las elecciones de abril, un nuevo gobierno de centro-derecha llegaba a la ciudad. Con vistas a la decisión municipal sobre el proyecto y el solar, a principios de noviembre, se ponía en marcha una iniciativa ciudadana para rechazar el proyecto de la gran mezquita y para solicitar un referéndum sobre la cuestión. Una de las promotoras era una reconocida pintora y otra una asistente del Finns Party (Pia Kopra). La iniciativa recogió más de 1.200 apoyos, una cantidad pequeña en comparación a las iniciativas más exitosas (12.000 apoyos). No pasaría el mínimo de firmas requerido para llegar a la cámara municipal. Aun así, servía como herramienta para difundir la campaña anti-Mezquita y como muestra de apoyo a las posiciones partidistas contrarias al proyecto.

La iniciativa planteaba dos argumentos principales: primero, la financiación para la mezquita provendría principalmente de la monarquía de Bahréin, que es identificada con el islamismo radical. Segundo, la mezquita incluiría servicios de ocio, deporte y tiempo libre, y los firmantes se oponen a infraestructuras segregadas según la adscripción religiosa.

En diciembre de 2017 el proyecto se discutía en la Comisión de Desarrollo Urbano de la ciudad, antes de llegar al pleno del Ayuntamiento. Esa comisión rechazaba por unanimidad vender un solar público a la mezquita. Así, los promotores retiraban el proyecto por el momento con la intención de reformularlo.

En este caso, la iniciativa de referéndum tendría un papel marginal, pues el centro de la discusión política se situaba en el consistorio y en los representantes de los partidos políticos. Sin embargo, la iniciativa sirvió a los actores sociales y partidistas más comprometidos con el rechazo de la mezquita: a) para movilizar a sus seguidores; b) para extender la campaña y la información que cuestionaba el proyecto; c) como herramienta de acción colectiva y protesta.

Fortalezas

La plataforma online establecida por el Ministerio de Justicia agiliza la presentación de iniciativas, la difusión y recogida de firmas, así como la validación (e-firma) de los individuos firmantes.

Los requisitos bajos en cuanto a número de firmas estimulan la propuesta de iniciativas, aunque solo en algunos casos prosperan y llegan a la cámara de representantes que, en última instancia, toma la decisión sobre la medida concreta o sobre el referéndum.

Debilidades

En última instancia, la iniciativa está subordinada a la decisión de los representantes municipales, ya sea en las iniciativas de agenda como en las iniciativas de referéndum. Como señala Büchi (2011), la iniciativa tiene un fuerte componente consultivo.

Documentación

Büchi, 2011 / Susha y Grönlund, 2014 / Christensen et al., 2017 / Información sobre [Local Government Act 1995/365](#)⁹⁴/ [Web del servicio de iniciativa](#)⁹⁵/ [Website eases progress of citizens' municipal initiatives](#) / [Bahrain royals contributing to Helsinki mosque plan](#)⁹⁶/ [Finns Party Helsinki chair: Grand mosque is welcome](#)⁹⁷/ [Helsinki's grand mosque project still has a long way to go, reminds project manager](#)⁹⁸/ [Finnish minister says new 'grand mosque' plans could pose 'security risk'](#)⁹⁹/ [Mirage: Why Helsinki's 'Grand Mosque' Disappeared](#)¹⁰⁰

Ficha 20. Cracovia (Polonia):

Una reacción frente a un gran evento deportivo

Resumen

En Polonia, existe la posibilidad de la iniciativa de referéndum a nivel local. En 2014 un referéndum en Cracovia llamó la atención de la prensa internacional: una plataforma local recogía miles de firmas online y el gobierno se veía obligado a convocar un referéndum sobre la participación en los Juegos Olímpicos de Invierno de 2022. En éste, una parte significativa de la población rechazó participar en dicho evento deportivo.

Regulación

Ley de régimen local de 8 de marzo de 1990, que establece el referéndum por iniciativa ciudadana.

Ley de referéndum local de 2001 y estatutos municipales.

Características formales

En Polonia, la iniciativa de referéndum se incluyó en la *Ley de régimen local* de 1990 y, posteriormente, en la *Ley de referéndum local* de 1991 y de 2000 (Piasecki, 2011). La iniciativa es impulsada por 5 electores registrados en el censo de la ciudad, también por organizaciones o partidos registrados con actividad comunal. Los iniciadores tendrán 60 días para recoger todas las firmas válidas. La solicitud de un referéndum requiere el apoyo del 10% de firmas de los electores.

La iniciativa se envía a la Comisión Electoral Provincial. Ésta revisa sus aspectos legales y formales tanto preceptivamente como en la validación de firmas posterior. Una vez validadas, la iniciativa pasa a la segunda fase: la realización del referéndum. La Comisión Electoral provincial y el Ayuntamiento facilitan todo el proceso (por ejemplo, estableciendo los colegios electorales).

Para que el resultado del referéndum sea válido requiere al menos un 30% de electores del total del censo (un 60% de participación en caso de revocatorios del gobierno local). Para que se apruebe la medida debe alcanzar la mayoría simple. En referéndums sobre tasas municipales se requiere una mayoría cualificada.

De acuerdo con Piasecki (2011), la legislación estatal no establece la iniciativa ciudadana legislativa para proponer políticas o de agenda, pero tampoco la prohíbe. Así, algunos estatutos locales incorporan ese tipo de iniciativa (Sidor, 2012) pero es un tipo de democracia directa poco usado (Piasecki, 2011). Por ejemplo en Breslavia, la carta municipal establece la iniciativa legislativa para ordenanzas locales a través de una petición firmada por 300 electores (de una población total de más de 600.000 habitantes). Las iniciativas de este tipo se refieren a materias locales (por ejemplo, el incremento de licencias para la venta de alcohol) o a cuestiones sociales (por ejemplo, solicitar al alcalde que negocie con las autoridades estatales los impuestos sobre la herencia). También en Varsovia en 2008 se puso en marcha la iniciativa legislativa popular: 3.000 electores pueden iniciarla, pasando a la cámara local para su valoración.

Incidencia

Según estudios recientes, la iniciativa de referéndum no es el tipo de democracia directa más usado en Polonia, predominando otras herramientas como la iniciativa revocatoria (ver [ficha 3](#)). Ese revocatorio, en ocasiones, comienza por iniciativa ciudadana.

Por lo que se refiere a la iniciativa legislativa o de propuesta de políticas, no conocemos estudios en Polonia aparte de aquellos que destacan su infradesarrollo.

Recientemente se dio un referéndum local en Cracovia contra una política municipal crucial para el país, que adquirió visibilidad mediática. Se trataba de una suerte de iniciativa derogatoria no formalizada. Dicho referéndum derogatorio no comenzó –estrictamente hablando– por una iniciativa, sino que fue una campaña de recogida de firmas independiente de una plataforma lo que motivó que el gobierno local celebrara la consulta.

Desarrollo práctico

En 2012, Cracovia se presentó como una de las ciudades candidatas a albergar los *Juegos Olímpicos de Invierno* de 2022. Junto a Cracovia había otras candidatas como Oslo o Estocolmo. Sin embargo, dos años después, Cracovia cae de la lista de candidatos tras un referéndum local donde parte de la población mostró su contrariedad a la implicación en ese macro evento deportivo.

En 2012, el Ayuntamiento de Cracovia y el Comité Olímpico polaco deciden optar a la candidatura para los Juegos Olímpicos de Invierno. El entusiasmo inicial se plasmaba en los medios locales y nacionales, pero pronto comenzaron a dar voz a otros actores críticos que mostraban dudas sobre los beneficios del evento deportivo.

Frente a la candidatura municipal, se creó una plataforma urbana llamada “Krakow Against Games” (Vargus-Tetmajer, 2016). Además de performances, concentraciones y manifesta-

ciones, la plataforma recogió más de 7.900 firmas online de apoyo a la campaña. Fue una estrategia de protesta clave que visibilizó definitivamente a la plataforma y su discurso anti-Juegos. No se trató de una iniciativa ciudadana formalizada en las institucionales locales y provinciales, sino que era una estrategia de acción colectiva reactiva, en contra del acuerdo municipal de participar en el macro evento (aspecto derogatorio). Los motivos de apoyo a la campaña fueron principalmente económicos: la inversión pública excesiva, la candidatura aumentaría la deuda municipal, se destruirían algunas zonas verdes y se construirían infraestructuras poco útiles según la percepción de una parte de la población (Pasquinelli, 2015).

A pesar de haber aprobado la candidatura en 2012, el gobierno municipal se comprometió a realizar un referéndum sobre la participación en los Juegos Olímpicos. El gobierno defendió públicamente una postura favorable al evento. Finalmente, el referéndum se celebró en mayo de 2014 junto a las elecciones europeas y votaron alrededor del 35% de los electores. Más de un 69% de los votantes se manifestaron en contra de dicha candidatura.

Fortalezas

Aunque no se tratara de una iniciativa ciudadana, sino de una estrategia de acción colectiva, la recogida de firmas sirvió para reaccionar frente a una política municipal que resultaba ser impopular. En este sentido, la recogida de firmas puede ser útil como estrategia de defensa frente a políticas impopulares, como medida de control sobre los gobiernos municipales y también como fuente de información para los decisores públicos. Facilitar los canales de iniciativa ciudadana y darlos a conocer puede ser una forma de establecer vías más formalizadas de relación con la administración pública a través de unas reglas más transparentes.

Debilidades

En este caso, al no haberse producido la formalización de la iniciativa ciudadana, la decisión de convocar un referéndum recayó fundamentalmente en la voluntad del gobierno municipal. No fue necesario formalizar las firmas como iniciativa de referéndum para ejercer influencia sobre los decisores públicos. Sin embargo, en otros casos, esa formalización será necesaria para obtener eficacia: solo si existe un procedimiento formalizado para solicitar el referéndum, se alcanzará ese resultado.

La plataforma recogió las firmas telemáticamente, mediante una plataforma online. Si las iniciativas ciudadanas no cuentan con esta posibilidad, se pueden percibir como más costosas y optar por otras vías de protesta informales.

Documentación

Kozłowska, 2015/ Pasquinelli, 2015/ Piasecki, 2011/ Sauer, 2013/ Sidor, 2012/ Vargas-Tetmajer, 2016

Ficha 21. Oregón (EEUU): Citizens' Initiative Review, una iniciativa suplementada con foros deliberativos

Resumen

En 2010, el gobierno de Oregón puso en marcha una nueva práctica ligada a la iniciativa ciudadana: se harían una serie de foros deliberativos para elaborar un dossier de información para el electorado, como medida previa a la celebración de los referéndums. La medida se dio a conocer como “Citizens' Initiative Review Panels” (CIR). Varios grupos de votantes serían seleccionados, conformando una muestra representativa de la población, para deliberar durante varios días y recopilar en un dossier los argumentos a favor y en contra de las iniciativas. Este modelo de foro deliberativo se ha incorporado en otros Estados como California, Colorado o Washington.

Regulación

House Bill 2895: 2895 (ch. 632), 2009, Session of the Oregon State Legislature.

Características formales

La normativa se marcaba el objetivo de revitalizar la iniciativa ciudadana promocionando un debate público más informado. Para ello, se pondrían en marcha foros deliberativos para discutir las iniciativas ciudadanas sobre regulaciones estatales. Estos foros están formados por electores elegidos al azar que recibirán información de diversos puntos de vista y discutirán las medidas durante varias sesiones. Después de ello, redactarían una “Carta de los Ciudadanos” que se incluye en el dossier de información sobre la iniciativa que se somete a referéndum. Este dossier es enviado a las casas de las y los electores.

La normativa establecía algunos detalles adicionales sobre dichos foros: estarían compuestos por una muestra de entre 18-24 votantes registrados, se harían 5 reuniones durante 5 días consecutivos, sería facilitado por una ONG con experiencia en la materia y en labores de dinamización, y se escribiría una carta final con cuatro secciones de argumentos y contraargumentos. La carta incluye también una valoración o acuerdo final de la mayoría de panelistas.

La medida fue inicialmente un programa piloto pero fue implementada de manera permanente a partir de 2011, con la aprobación de los partidos mayoritarios del Estado.

Incidencia

En 2010, dos foros fueron impulsados para discutir dos iniciativas ciudadanas: una para incrementar las penas de cárcel por la comisión reiterada de crímenes graves y por la conducción reiterada bajo los efectos del alcohol; y la segunda sobre el uso médico de la marihuana. Los panelistas, en ambos casos, escribieron las “Cartas Ciudadanas” respectivas con los argumentos y contraargumentos que estimaban que los votantes debían conocer. La experiencia se consolidó en Oregón y también se ha extendido a otros estados (Gastil, Richards y Knobloch, 2014).

Este nuevo dispositivo partía de la preocupación de que los electores, en ocasiones, podrían no tener suficiente información o información correcta sobre las medidas a votar en referéndum (ver Gastil, Richards y Knobloch, 2014, sobre los efectos de la CIR). Con la “Carta de los Ciudadanos” se pretendía suplementar la iniciativa con información adicional elaborada,

Unos de los primeros efectos fue el aumento de la información sobre los “Citizens’ Initiative Review Panels”. En una encuesta realizada en 2010, alrededor de un 25% de las personas entrevistadas conocía la nueva iniciativa deliberativa antes del envío estatal de la Carta de los Ciudadanos. Después de la distribución de esa información, alrededor del 42% conocía el proyecto de foros deliberativos.

Respecto a la formación de opiniones, en el caso de la iniciativa sobre las penas asociadas a delitos graves, la información elaborada por los foros ayudó a un 30% de los encuestados a formar sus opiniones al respecto. En la iniciativa sobre el consumo médico de drogas, un número menor de encuestados manifestaron sentirse influidos por la nueva información ofrecida por los foros (18%).

Desarrollo práctico

Desde el punto de vista de la deliberación que se dio en los foros, Knobloch et al. (2013) hacen una valoración positiva. Estos autores escribieron una serie de informes sobre la experiencia deliberativa de los participantes y su desarrollo práctico. Podemos destacar algunos elementos de la puesta en marcha de la nueva herramienta:

En primer lugar, tras analizar la experiencia de los participantes y las propias observaciones de los investigadores, se valoró que la iniciativa había servido para sopesar mejor los pros y contras de la medida. Se valoró en menor medida el aprendizaje de nuevos argumentos o la identificación de los valores subyacentes a las iniciativas, aspectos que probablemente los participantes ya conocían de antemano. En segundo lugar, en el desarrollo de los foros se valoró como excelente la igualdad en la participación (intervención), la consideración de los distintos argumentos y el respeto mutuo, elementos relacionados con el ejercicio de una facilitación cuidada durante las sesiones. Por último, y de manera muy destacada, se valoró el desarrollo de un proceso no coercitivo donde los participantes pudieron elaborar las decisiones de manera razonada.

Según Knobloch et al. (2013), esos estándares de deliberación que consideran adecuados se consiguieron gracias a la incorporación de una sesión previa de entrenamiento deliberativo (sobre cómo discutir las cuestiones); la mezcla de formatos de discusión en grupos pequeños y en plenario; y la inclusión de sesiones de pregunta-respuesta con actores interesados en las temáticas y observadores del proceso.

Fortalezas

Si una de las críticas que se realiza frecuentemente al uso de la iniciativa y del referéndum se refiere a los problemas en la distribución de una información adecuada y plural, este tipo de foro deliberativo puede servir para complementar la información provista a través de otros medios como las instituciones estatales, los medios de comunicación, los partidos políticos, los propios promotores y los detractores de las iniciativas.

Los foros deliberativos generan un documento-resumen de los puntos a favor y en contra de una propuesta concreta, escuchando, debatiendo e incorporando los distintos puntos de vista. Pueden actuar por tanto como un contrapeso a los actores interesados y/o con capacidades mayores para conformar la opinión sobre el tema (por ejemplo, a través del acceso los medios o al impulsar campañas con mayores recursos económicos).

Debilidades

En algunos casos, la información que ofrecen los foros no constituye un material adicional significativo, no siendo diferente o más influyente que la información disponible a través de otros medios, cuando han representado un coste en tiempo, esfuerzo y dinero. Quizá sería pertinente reservar esta herramienta para aquellas iniciativas en las que se prevea una mayor necesidad de complementar la información.

Documentación

Gastil y Knobloch, 2010/ Gastil et al., 2014/ Knobloch et al., 2013/ House Bill 2895¹⁰¹

6. Conclusiones

La iniciativa ciudadana representa una herramienta participativa compleja y desigual. Compleja dado que existen modelos y procedimientos muy diferentes. Desigual porque su presencia, desarrollo y resultados varían enormemente entre regiones y países. En este estudio hemos intentado conocer mejor la realidad de la iniciativa ciudadana local, los debates sobre sus potencialidades y riesgos, su cartografía y sus características más relevantes. Hemos combinado una visión general del tema, con el análisis de 21 experiencias y las aportaciones de 20 personas expertas en la materia.

A través de este trabajo se han ido abordando numerosos debates, ilustrados con casos más y menos exitosos. A partir de esa revisión, planteamos una serie de ideas sobre elementos que consideramos relevantes para garantizar que los esfuerzos de la administración en abrir vías de participación en esta línea y de la ciudadanía para ponerlas en práctica resulten fructíferos y generen dinámicas virtuosas. Ante la crisis de las instituciones políticas, la iniciativa ciudadana se presenta como una oportunidad, entre muchas otras, de fortalecer la conexión entre la ciudadanía y las instituciones que la representan. Mal diseñada, también puede tener el efecto contrario.

Antes de entrar en cuestiones específicas, es importante remarcar que no existen fórmulas mágicas para garantizar el éxito de un modelo de iniciativa ciudadana, lo que funciona en un lugar puede fracasar en otro (y al contrario). El contexto es en este sentido fundamental, tanto a nivel social (cómo es esa comunidad que se quiere escuchar) como político (cuál es el entramado participativo institucional en el que se inserta la iniciativa). Sin perder de vista esa relevancia de cada idiosincrasia, nos limitamos a señalar algunos puntos que una buena regulación y buenas prácticas deberían considerar cuidadosamente.

Para qué se puede tener iniciativa

El primer punto a considerar son los objetivos a los que puede apuntar la iniciativa. A parte del objetivo intrínseco de cada tipo de iniciativa (proponer legislación, debates, referéndums, derogar leyes o revocar cargos), los temas que puede incluir pueden ser estrictos o amplios. En el caso de las revocatorias es menos relevante, aunque puede estar sujeto el alcalde, todo el gobierno, miembros individuales o incluso cargos públicos designados. En el resto de las iniciativas deviene un aspecto central. No es lo mismo abrir un proceso participativo que pueda tratar cualquier tema que establecer restricciones importantes, siendo la más limitante (y bastante común) la que señala al dinero, impidiendo afectar al presupuesto municipal. Por un lado, deja fuera elementos centrales para los intereses de la ciudadanía. Por otro, depende de cómo esté especificado el tema, puede abrir puerta a la ambigüedad, dado que casi cualquier propuesta podría tener un efecto presupuestario en caso de ser aprobada.

En cuanto al alcance intrínseco de cada tipología, la iniciativa de agenda es la menos garantista, dado que su vinculación con la toma de decisiones se limita a promover un debate en la cámara de representación, que puede ser perfectamente ignorado o desestimado. En este caso, tiene mucho menos sentido limitar los temas a incluir en la propuesta. Una iniciativa de agenda con pocas garantías no se diferencia demasiado de otros mecanismos más informales: en cualquier lugar la ciudadanía puede recoger firmas y entregarlas a las autoridades para su consideración. La diferencia puede radicar en un establecimiento claro

del proceso de debate público y las vías de respuesta, así como en la posibilidad de que sus promotores/as participen en el proceso de deliberación, sin voto pero con voz. Si además el debate se abre al conjunto de la ciudadanía, esta herramienta podrá ser percibida como más útil que otras vías de expresión de demandas.

Requisitos acordes a los objetivos

El resto de iniciativas, que de resultar exitosas generalmente sí tienen un efecto directo en el proceso de toma de decisiones, resultan intrínsecamente más atractivas para canalizar la acción colectiva. Esta relevancia decisoria de cada tipo de iniciativa sin duda debe ir ligada a los requisitos que se definen para su puesta en marcha. En términos de coste-beneficio, cuanto más beneficio (cambio sustantivo) pueda generar una iniciativa, mayores costes estarán dispuestos a asumir sus potenciales impulsores, y viceversa.

Esos requisitos para que una iniciativa demuestre un apoyo relevante hacen referencia al número de firmas requeridas, los lugares donde se pueden recoger o el tiempo para reunir las y, en caso de dar lugar a un referéndum, la condiciones para que el resultado sea vinculante. A su vez, estos elementos deben considerarse de forma relacionada. Por un lado, la combinación del número de firmas requerido (sea un porcentaje o un absoluto) con el período para recabarlas. Un umbral alto no tiene sentido con período corto. Por el otro lado, los requisitos de las firmas y los del referéndum. Unos requisitos muy laxos para avalar los resultados de un referéndum (en el extremo, una mayoría simple sin umbral mínimo de participación) podrían ser sostenibles si los requisitos para la entrega de firmas son muy estrictos y funcionan como filtro de la mayoría de propuestas. Con esta opción, en principio, se limitaría el número de referéndums a realizar por los costes de conseguirlo, pero su alto grado de vinculación podría ser suficiente para fomentar el uso de la herramienta. Con una combinación invertida, requisitos laxos para las firmas (pocas y en mucho tiempo) se podrían ligar a un referéndum más exigente (con umbral de participación y de votos favorables a la propuesta).

Información y expectativas

En muchos casos surge la pregunta de por qué no se utilizan herramientas puestas a disposición de la ciudadanía como las iniciativas ciudadanas. De entrada, por supuesto es necesario que la ciudadanía conozca la existencia de estos instrumentos, sus potencialidades y requisitos básicos. Y al margen de esto, la respuesta a la pregunta probablemente venga en parte por una evaluación negativa del equilibrio entre los costes que implica activar la iniciativa para los efectos que pueda tener. Este balance entre grado de vinculación con las decisiones públicas y los requisitos para que prospere es importante para fomentar que se impulsen demandas ciudadanas y la herramienta tenga sentido (en lugar de optar por otras vías de expresión de demandas), mientras al mismo tiempo no se dé lugar a un sobreuso de esta vía participativa saturando el proceso político o dando posibilidades excesivas de influencia a pequeñas minorías, con los costes y el desgaste que ello supondría.

Corrección de desigualdades

Al considerar los costes de la participación, una herramienta para la canalización de demandas ciudadanas debe tener en cuenta las desigualdades existentes en la sociedad. No supone el mismo esfuerzo iniciar un proceso de recogida de firmas para un grupo de personas o una asociación pequeña que para una organización con grandes recursos económicos y acceso a los medios de comunicación

En este sentido, resulta pertinente que el diseño de las iniciativas incorpore elementos para compensar esta situación desigual, como por ejemplo apoyo técnico o de difusión. En caso de producirse un referéndum, estas desigualdades se proyectan en las posibilidades de hacer campaña a favor y en contra de la propuesta, con lo cual también es aconsejable incorporar medidas, tanto para potenciar y dar visibilidad a la campaña como, quizás, para limitar los recursos económicos invertidos en ella por cada bando.

Plataformas online

Un último elemento para destacar en relación a los costes de la participación apunta a las nuevas tecnologías. Las plataformas *online* posibilitan claramente una recogida de firmas más sencilla y abierta. En algunos casos se ha comprobado que también sirven para implicar a sectores tradicionalmente excluidos de la participación institucional, como las personas más jóvenes. Asimismo, a través de la web las campañas de recogida de firmas se pueden complementar con espacios de debate y flujo de información, aunque inevitablemente estas solo llegarán a determinados sectores de la sociedad.

Procesos transparentes

Para que las iniciativas ciudadanas puedan contribuir a reducir la desconfianza hacia las instituciones políticas, una cuestión fundamental es garantizar la transparencia en todo el proceso. Esto significa establecer reglas claras y detalladas desde el principio hasta el final del recorrido de una propuesta, así como un sistema garantista de rendición de cuentas. La incorporación de figuras independientes para incidir en diferentes fases puede ser relevante en este sentido, especialmente para permitir a los impulsores de una iniciativa que respondan ante decisiones de la administración que no se compartan (como por ejemplo, en caso de desestimarse una propuesta de recogida de firmas aduciendo que el tema no cumple con los requisitos estipulados en la normativa).

Convergencia electoral

Una de las preocupaciones en relación a la democracia directa remite al peligro de sobrecargar a la ciudadanía con demasiadas convocatorias electorales. Para evitarlo, diversas experiencias muestran la pertinencia de hacer converger varias cuestiones en una misma cita electoral, agrupando propuestas ciudadanas y convocatorias de elecciones a representantes. Haciendo converger, así, las dinámicas representativas y la democracia directa y evitando una saturación de convocatorias y espacios participativos.

Iniciativas con debate

Por último, queremos hacer referencia a la calidad del debate. A menudo se contraponen la participación y el empoderamiento que se puede lograr mediante la democracia directa con la deliberación o un proceso de debate pausado, bien organizado y que pueda dar lugar a soluciones menos dicotómicas que el resultado de un referéndum. Para tratar de reducir esta dicotomía, algunas experiencias de iniciativa están diseñadas como un proceso con varias fases que permiten una relación más rica entre impulsores de una propuesta y administración. Por ejemplo, en una iniciativa legislativa, con una primera recogida de firmas para inscribir una propuesta, que se debate con representantes públicos para posibilitar un acuerdo, antes de iniciar la segunda fase de recogida de firmas que culminaría en referéndum. A su vez, ante la propuesta ciudadana en ocasiones el gobierno puede incluir una contrapropuesta en el referéndum, habilitando varias opciones para que la ciudadanía decida.

De cara a este último momento de la votación, también es importante habilitar canales de información entre los distintos sectores implicados y la ciudadanía.

Combinación con otras herramientas

Esa combinación entre participación y deliberación se puede potenciar combinando la iniciativa ciudadana con otras herramientas. La Citizens' Initiative Review (ver [ficha 21](#)) sirve como ejemplo, donde una iniciativa legislativa, con promotores y detractores, puede combinarse con jurados ciudadanos que escuchan a las partes, debaten y elaboran un documento informativo para contribuir a los posicionamientos de cara a la votación final. También la incorporación de los promotores durante todo el proceso, desde que se inicia una petición hasta que llega a la votación o incluso se traduce en políticas concretas, puede fortalecer esa relación entre ciudadanía e instituciones públicas.

En definitiva, una iniciativa ciudadana no se puede considerar de forma aislada. Debe concebirse y diseñarse en relación al conjunto de herramientas participativas, incluyendo entre estas los diferentes modelos de iniciativa que esa comunidad contemple. De lo contrario pueden acabar desvirtuadas. Por ejemplo, si en un municipio únicamente se habilita la iniciativa revocatoria, o el resto de iniciativas se diseñan de forma que son demasiado costosas y/o poco vinculantes, ante una normativa municipal que encuentre rechazo entre la ciudadanía, ese desacuerdo puede llevar a optar directamente por intentar revocar al gobierno, en lugar de iniciar un proceso para derogar esa medida o proponer alternativas. La iniciativa ciudadana debe por tanto concebirse como parte de un andamiaje de instrumentos relacionados (Okamoto y Serdült, 2016; Takanobu, 2000).

La iniciativa como escuela de democracia

Tampoco es pertinente evaluar una iniciativa ciudadana de forma puntual, sino que más bien debería concebirse como parte de un proceso que implica aprendizaje y evolución. La trayectoria de las experiencias de democracia directa importa: cuanto más tiempo pasa, más conocidas son estas herramientas y se utilizan de forma más adecuada. En aquellos lugares donde estas experiencias cuentan con más recorrido y están diseñadas mediante una combinación adecuada entre requisitos de validación y efectos en el proceso político, generalmente funcionan y obtienen una valoración positiva por parte de la ciudadanía. Allí donde no existen o cuentan con menor experiencia, las iniciativas ciudadanas pueden iniciar un camino donde ciudadanía y administración acerquen vías de interrelación y se sumerjan en un proceso de aprendizaje, tanto para participar activamente como para ser más receptivos.

Anexo: Listado de personas expertas consultadas

Tabla A 1. Listado de personas expertas consultadas e institución

Nombre	Institución
Alejandro Montbrun	Consultor
Alicia Lissidini	Universidad Nacional de San Martín
Brigitte Geissel	Goethe University Frankfurt
Bruno Kaufmann	Swiss Democracy Foundation
Caroline Morris	Queen Mary, University of London
Céline Colombo	University of Zurich
Francisco Soto Barrientos	Universidad de Chile
Henrik Serup Christensen	Åbo Akademi University, Turku
Jo Saglie	Institute for Social Research, Oslo
Jan Erling Klausen	Universitetet i Oslo
John Gastil	Pennsylvania State University
Majja Setälä	University of Turku
Mike Davies	SMART Harare
Ming Zhuang	Participation Center, China
Neliana Rodean	University of Verona
Nenad Stojanovic	Université de Genève
Orestes Suárez Antón	Parlamento Europeo
Sandra Hincapié	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México
Víctor Cuesta	Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
Yan Guzman Hernández	Universidad de La Habana

Bibliografía

- Adamiak, A. L. (2011): "Direct democracy in local politics in Norway", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*. Springer Science & Business Media.
- Agger, A. y Lund, D. H. (2017): "Collaborative Innovation in the Public Sector – New Perspectives on the Role of Citizens?", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3): 17-37.
- Alacio García, R. Y. (2017): "Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación", *Anuario Latinoamericano–Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 4: 231-254.
- Altman, D. (2010): Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?, *Perfiles latinoamericanos*, 18(35): 9-34.
- Angeyo, J. S.; Byanyima, M. S.; y Okello Oryem, A. L. (2008): "Direct democracy in the Republic of Uganda", en Beramendi, V., Ellis, A., Kaufman, B., Kornblith, M., LeDuc, L., McGuire, P., Schiller, T. y Svensson, P.: *Direct democracy: the International IDEA handbook*. IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Aranda Álvarez, E. (2006): "La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular", *Revista Española de Derecho Constitucional* 26 (78): 187-218.
- Arnold, F., y Freier, R. (2015): "Signature requirements and citizen initiatives: Quasi-experimental evidence from Germany", *Public Choice*, 162(1-2): 43-56.
- Arques, F. (2017): "Mecanismos de Democracia Directa en Argentina: legislación y puestas en práctica". Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio.
- Arques, F. (2014): "Mecanismos de Democracia Directa en Argentina a nivel sub-nacional: un recurso latente e ignorado", *C2D Working Paper Series*, 46/2014.
- Asatryan, Z., Baskaran, T., Grigoriadis, T., y Heinemann, F. (2016): "Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism", *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3): 801–820.
- Bednarz, H. (2013): "The development of direct democracy mechanisms in Poland". C2D Working Paper Series, 44. Aarau: Centre for Research on Direct Democracy.
- Beramendi, V., Ellis, A., Kaufman, B., Kornblith, M., LeDuc, L., McGuire, P., Schiller, T. y Svensson, P. (2008): *Direct democracy: the International IDEA handbook*. IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Berg, C., Carline, P., Kaufmann, B., Leinen, J., y Wallis, D. (2008): *Initiative for Europe Handbook. The guide to transnational democracy in Europe*. Brussels: IRI Publication.
- Blanchet, T. (2014): "Struggle over energy transition in Berlin: How do grassroots initiatives affect local energy policymaking?", *Energy Policy*, 78: 246-254.
- Bowler, S. (2004): "Recall and representation: Arnold Swarzenegger meets Edmund Burke", *Representation*, 40(3): 200-212.
- Breuer, A. (2008a): "The problematic relation between direct democracy and accountability in Latin America: evidence from the Bolivian case", *Bulletin of Latin American Research*, 27(1): 1-23.
- Breuer, A. (2008b): "Policymaking by referendum in presidential systems: Evidence from the Bolivian and Colombian cases", *Latin American Politics and Society*, 50(4): 59-89.
- Breuer, A. (2007): "Institutions of direct democracy and accountability in Latin America's presidential democracies", *Democratization*, 14(4): 554-579.
- Büchi, R. (2011): "Local popular votes in Finland – procedures and experiences", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.

- Buetzer, M. (2011): "Second-order direct democracy in Switzerland: How sub-national experiences differ from national ballots", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M., y Laitinen, E. (2017): "The Finnish Citizens' Initiative: Towards Inclusive Agenda-setting?", *Scandinavian Political Studies*, 40(4): 411-433.
- Collins, R. B. y Oesterle, D. (1995): "Structuring the Ballot Initiative: Procedures that Do and Don't Work", *University of Colorado Law Review*, Vol. 66, 47.
- Cronin, T. E. (1989): *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge and London: Harvard University Press.
- Cuesta López, V. (2017): "El referéndum europeo: la decisiva intervención de los soberanos nacionales en el proceso de integración", *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5): 899-928.
- Cuesta López, V. y Presno Linera, M. (2017): "El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa", *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5).
- Dalton, R. J. y Weldon, S. A. (2005): "Public images of political parties: A necessary evil?", *West European Politics*, 28:5: 931-951
- Donovan, T., Tolbert, C. J., y Smith, D. A. (2009): "Political engagement, mobilization, and direct democracy", *Public Opinion Quarterly*, 73(1): 98-118.
- Durso, R., Craig Jenkins, J., Martin, A., y Stearmer, M. (2018): "How to study political activists: A petition survey approach", *Social Science Research*, 73: 207-220.
- Eldridge, R. D. (1997): "The 1996 Okinawa referendum on US Base reductions: one question, several answers", *Asian Survey*, 37(10): 879-904.
- Emnid (2013): *Umfrage des Meinungsforschungsinstitut TNS Emnid im Auftrag von FOCUS*, November.
- Erne, R. (2004): "Direct Democracy in Italy", en Kaufmann, B., y Waters, M. D.: *Direct democracy in Europe: a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*, Carolina Academic Press.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomà, R.; y Jarque, M. (2010): "Mecanismos de participación ciudadana", en Canto Chac, M. (comp.): *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI editores.
- Font, J., Navarro, C. J., Wojcieszak, M., y Alarcón, P. (2012): *¿Democracia sigilosa en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*, Madrid: CIS.
- Ganuzá, E. y Font, J. (2018): *¿Por qué la gente odia la política?*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- García Cuadrado, A. (1991): "El derecho de petición", *Revista de Derecho Político*, 32: 124.
- García Majado, P. (2017): "La Configuración de la Iniciativa Legislativa Popular: Resistencias y Soluciones", *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5): 1041-1057.
- Garrett, E. (2004): "Democracy in the wake of the California Recall", *University of Pennsylvania Law Review*, 153, pp. 239-284.
- Gastil, J., y Knobloch, K. (2010): "Evaluation report to the Oregon state legislature on the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review", *Unpublished report, University of Washington, Seattle, WA*.
- Gastil, J., Richards, R. C., y Knobloch, K. (2014): "Vicarious deliberation: How the Oregon Citizens' Initiative Review influenced deliberation in mass elections", *International Journal of Communication*, 8: 62-89.
- Geissel, B. (2017): "Direct democracy and its (perceived) consequences: The German case", en Ruth, S. P., Welp, Y. y Whitehead, L. (eds.): *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, Colchester: ECPR Press.
- Geissel B. y Jung, S. (2018): "Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation", *Democratization*, 25(8): 1358-1378.

- Gerber, E. R. (1996): "Legislative response to the threat of popular initiatives", *American Journal of Political Science*, 40(1): 99–128.
- Gómez Fortes, B. y Font, J. (2015): *Cómo votamos en los referéndums*, Madrid: La Catarata-Fundación Alternativas.
- González Mora, R. (2017): "Ley de Referéndum: Reflexiones a diez años de su promulgación", *Revista de Derecho Electoral*, (23), 10.
- Gonzalo, M.A. (2017): "Participación ciudadana y actividad parlamentaria", *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5): 1018–1040.
- Gordon, T. M. (2004): *The local initiative in California*. San Francisco: Public Policy Institute of California.
- Gregorczyk, H., (1998): *Citizens Initiated Referenda*, Queensland Parliamentary Library, Publications and Resources Section.
- Guzmán Hernández, T. Y. (2017): "Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica", *Perfiles latinoamericanos*, 25(50): 103-127.
- Hevia de la Jara, F. (2010): "La iniciativa legislativa popular en América Latina", *Convergencia*, 17(52): 155-186.
- Hevia de la Jara, F. (2007): *La iniciativa legislativa popular en América Latina*, Santiago, Chile XXI.
- Hill, L. (2003): "Democratic deficit in the ACT: Is the citizen initiated referendum a solution?", *Australian Journal of Social Issues*, 38(4): 495-512.
- Hincapié, S. (2017): "Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina", *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, (21): 37-62.
- Holland, A. C., e Incio, J. (2018): "Imperfect Recall: The Politics of Subnational Office Removals", *Comparative Political Studies*, 26 septiembre.
- House of Lords (2010): "Referendums in the United Kingdom", Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009--10, HL Paper 99.
- Igarashi, A. (2006): "Japan – Against Oppressive National Policies: Rebellion by the People", en J. Hwang (ed.): *Direct Democracy in Asia: A Reference Guide to the Legislations and Practices*, Taipei: Taiwan Foundation for Democracy: 311-322.
- Inglehart, R. (1991), *El cambio cultural*, Madrid: CIS.
- Jain, P. C. (1991): "Green Politics and Citizen Power in Japan: The Zushi Movement", *Asian Survey*, 31(6): 559-575.
- Jasiewicz, K. y Jasiewicz-Betkiewicz, A. (2014): "Poland", *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 53: 250-256.
- Kaufmann, B. (2011): "Sweden: Better late than never. Towards a stronger initiative right in local politics", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Kaufmann, B., y Waters, M. D. (eds.) (2004): *Direct democracy in Europe: a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*, Carolina Academic Press.
- Kaźmierczak, T. (2011): Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne. [W:] A. Olech (red.), Partycypacja publiczna. *O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa: 83-84.
- Kersting, N. (2018): "Africa", en Qvortrup, M. (ed.): *Referendums Around the World*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Kersting, N. (2009): "Direct democracy in Southern and East Africa: Referendums and initiatives", *Journal of African elections*, 8(2): 1-22.

- Knobloch, K. R., Gastil, J., Reedy, J., y Cramer Walsh, K. (2013): "Did they deliberate? Applying an evaluative model of democratic deliberation to the Oregon Citizens' Initiative Review", *Journal of Applied Communication Research*, 41(2): 105-125.
- Kozłowska, M. (2015): "Future of Winter Olympic Games in the Context of Ongoing Application Process to Host Winter Olympic Games 2022, Study Case: Cracow Bid", *Current Issues of Tourism Research*, 4(2): 27-37.
- Láštic, E. (2011): "Slovakia – restricted direct democracy in local politics", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Le Duc, L. (2002): "Opinion change and voting behavior in referendums", *European Journal of Political Research*, 41: 711-732.
- Linares Lejarra, S. (2017): "Democracy, Epistemic Value, and Political Equality: a New Model of Epistemic Participatory Democracy", *Ethics & Politics*, XIX, 2: 247-283.
- Lissidini A. (2008): "Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades", en Lissidini, A.; Welp, Y. y Zovato, D.: *Democracia directa en America Latina*, UNSAM-C2D-IDEA, Prometeo, Buenos Aires.
- López Rubio, D. (2017): "El control de constitucionalidad de la 'legislación popular'", *Oñati Socio-legal Series [online]*, 7 (5): 929-956.
- Lupia, A., y Matsusaka, J. G. (2004): "Direct democracy: new approaches to old questions", *Annual Review of Political Science*, 7: 463-482.
- Macintyre, C., Williams, J. M., y Williams, J. (Eds.) (2003): *Peace, Order, and Good Government: State Constitutional and Parliamentary Reform*, Wakefield Press.
- Madariaga Méndez, L. (2018): "La iniciativa ciudadana europea como expresión del principio democrático: ¿ir por lana y salir trasquilado? El caso de la Sentencia del Tribunal General en el asunto T-754/14", *Revista Española de Relaciones Internacionales*, (9): 140-168.
- Marques, A. y Smith, T. B. (1984): "Referendums in the Third World", *Electoral Studies*, 3(1): 85-105.
- Matsusaka, J. G. (2010): "Popular control of public policy: A quantitative approach", *Quarterly Journal of Political Science*, 5(2): 133-167.
- Matsusaka, J. G. (2008): *For the many or the few: The initiative, public policy, and American democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Matsusaka, J. (2003): *The Initiative and Referendum in American Cities: Basic Patterns*, Washington, D.C.: Initiative and Referendum Institute.
- Micotti, S., y Bützer, G. (2003): "Municipal democracy in Switzerland: General view, institutions and experiences in the cities 1990-2000", *Rapport de recherche FNS/SNF*.
- Morales Arroyo, J. M. (2017): "La práctica de la iniciativa legislativa en el constitucionalismo español reciente", *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 8(2): 87-104.
- Mulgan, A. G. (2000): "Managing the US base issue in Okinawa: a test for Japanese democracy". *Japanese Studies*, 20(2): 159-177.
- Nežmah, B. (2011): "Direct democracy in Slovenia – poor practice at the local level", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Numata, C. (2006): "Checking the center: popular referenda in Japan", *Social Science Japan Journal*, 9(1): 19-31.
- Okamoto, M., Ganz, N., y Serdült, U. (2014): *Direct Democracy in Japan, c2d Working Papers Series 47*, Aarau: Centre for Democracy Aarau (ZDA).
- Okamoto, M. y Serdült, U. (2016): "Recall in Japan", Paper prepared for presentation at the 24 IPSA World Congress, Poznan, Poland, July 22-28.

- Paddy McGuire (2008): "Direct democracy in Oregon", en Beramendi, V., Ellis, A., Kaufman, B., Kornblith, M., LeDuc, L., McGuire, P., Schiller, T. & Svensson, P.: *Direct democracy: the International IDEA handbook*, IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Paonessa, M. L. (2007): "La iniciativa popular como estrategia de participación", IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Pasquinelli, C. (2015): "The Olympics Bidding Process: A Matter of Branding?", *CritCom: A Forum for Research & Commentary on Europe*, May 22.
- Pateman, C. (2012): "Participatory democracy revisited", *Perspectives on politics*, 10(1): 7-19.
- Pérez Alberdi, M. R. (2017): "El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía", *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5): 1058-1081.
- Pettit, P. (2012): *On the People's Terms*, Cambridge University Press.
- Piasecki, A. K. (2011): "Twenty years of Polish direct democracy at the local level", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Podolnjak, R. (2015): "Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum. Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia", *Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 26: 129-149.
- Primo, D. M. (2010): "The Effect of Initiatives on Local Government Spending", *Journal of Theoretical Politics*, 22(1): 6-25.
- Quaranta, M. (2015): *Political protest in Western Europe*, Springer.
- Quintero Ortega, R. T. (2014): "Iniciativa Legislativa Popular en España: aspectos normativos e incidencia práctica", *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, junio: 137-162.
- Qvortrup, M.; Morris, C. M; and Kobori, M. (2018): "Australasia", en Qvortrup, M. (ed.): *Referendums Around the World*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Ramírez Nárdiz, A. R. (2018): "Breve estudio comparado de la democracia participativa en Colombia y España", *Revista de Derecho de la UNED*, 21: 433-453.
- Rodean, N. (2017): "La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma", *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5): 1116-1143.
- Rourke, J.; Hiskes, R. P. y Zirakzadeh, C. (1992): *Direct Democracy and International Politics: Deciding International Issues Through Referendums*, Boulder, Co: Lynne Rienner.
- Royo, S., Yetano, A., y Acerete, B. (2011): "Citizen participation in German and Spanish local governments: A comparative study", *International Journal of Public Administration*, 34(3): 139-150.
- Ruppen, P. (2004): "Direct Democracy in Switzerland", en Kaufmann, B., y Waters, M. D.: *Direct democracy in Europe: a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe*, Carolina Academic Press.
- Ruth, S.; Welp, Y. y Whitehead, L. (eds.) (2017): *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*, Colchester: ECPR Press.
- Sánchez, Y. G. (2013): "La iniciativa ciudadana en la Unión Europea", *Panorama Social*, 17: 59-69.
- Sauer, A. (2013): "The system of the local self-governments in Poland", *Asociacion of International Affairs*, Research Paper 6.
- Schiller, T. (2011a): "Local Direct Democracy in Europe—a comparative overview", en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Schiller, T. (2011b): "Local direct democracy in Germany – varieties in a federal state", en Schiller, T. (ed.) *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.

- Schneider, C., y Welp, Y. (2015): “Diseños Institucionales y (des) equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224): 15-43.
- Schneider, C., y Welp, Y. (2011): “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur”, *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (40): 21-39.
- Schwarz, A. (2012): “The love parade in Duisburg: lessons from a tragic blame game”, en Schwarz, A. M. y Pratt, C. B. (eds.): *Case studies in crisis communication: international perspectives on hits and misses*, New York/London: Routledge.
- Seo, H. (2017): *Reaching out to the people? Parliament and citizen participation in Finland* (Doctoral Dissertation). Tampere: Tampere University Press.
- Serdült, U. (2018): “Switzerland”, en Qvortrup, M.: *Referendums Around the World*, Basingstoke: Springer.
- Serdült, U. (2015): “A dormant institution – history, legal norms and practice of the recall in Switzerland”, *Representation, Journal of Representative Democracy*, 51 (2): 161-172.
- Serdült, U. y Welp, Y. (2017): “The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum”, en Ruth, S., Welp, Y. y Whitehead, L.: *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*, ECPR Press.
- Serdült, U. y Welp, Y. (2012): “Direct Democracy Upside Down”, *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1): 69-92.
- Setälä, M. y Schiller, T. (eds.) (2009): *Referendums and representative democracy. Responsiveness, accountability and deliberation*, London/New York: Routledge.
- Sidor, M. (2012): “The Process of Enhancing Citizens’ Participation in Local Government in Poland”, *Socialiniai tyrimai*, (3), 28.
- Smith, D. A., y Tolbert, C. (2004): *Educated by initiative: The effects of direct democracy on citizens and political organizations in the American states*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Smith, M. L. (2011): “Local Direct Democracy in the Czech Republic”, en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.
- Solar M. (2016): “Direktdemokratische Verfahren in Berlin und Hamburg – Die institutionellen Rahmenbedingungen”, en: *Regieren im Schatten der Volksrechte*, Springer VS, Wiesbaden.
- Sonenshein, R. (2006): *Los Angeles: Structure of a city government*, Los Angeles: League of Women Voters of Los Angeles.
- Soto Barrientos, F. (2017): “Mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo, los desafíos de su recepción en Chile”, *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5): 1144-1159.
- Stiftung, B. (2011): *Demokratie vitalisieren - politische Teilhabe stärken*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Stiftung, B. y Baden-Württemberg, S. (2014): *Partizipation im Wandel*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Suárez Antón, O. (2017): *La iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea*, tesis doctoral, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.
- Suksi, M. (1993): *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff publishers.
- Susha, I., y Grönlund, Å. (2014): “Context clues for the stall of the Citizens’ Initiative: lessons for opening up e-participation development practice”, *Government Information Quarterly*, 31(3): 454-465.
- Takanobu, T. (2000): “Local Self-Governance in Japan: the realities of the direct demand system”, *National Institute for Research Advancement Review*, 7(2): 26-29.
- Taralezhkova, I. (2011): “Towards a law on local direct democracy in Bulgaria”, en Schiller, T. (ed.): *Local direct democracy in Europe*, Springer Science & Business Media.

- Vargas-Tetmajer, A. (2016): "Urban movements in Poland—a short presentation", *Urban Research & Practice*, 9(3): 311-321.
- Welp, Y. (2018): "Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates", en Morel, L. y Qvortrup, M. (eds.): *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Abingdon, New York: Routledge.
- Welp, Y. (2017): "La participación ciudadana como compromiso democrático" [Citizen's Participation as a Democratic Commitment], *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10: 97-121.
- Welp, Y. (2016): "Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?", *Democratization*, 23(7): 1162-1179.
- Welp, Y. y Rey, J. (2014): "Revocatoria del mandato y democracia: análisis de las experiencias recientes en Lima y Bogotá", *Democracias*, 2: 169-186.
- Welp, Y. y Ruth, S. (2017): "The Motivations Behind the Use of Direct Democracy", en Ruth, S.; Welp, Y. y Whitehead, L. (eds.): *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, Colchester: ECPR Press.
- Welp, Y. y Serdült, U. (2011): "¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina", en Welp, Y. y Whitehead, L. (eds.): *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Mexico: FLACSO.
- Welp, Y., y Suárez, O. (2017): "¿Cambio o cumbia? Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina", *Revista Boliviana de Ciencia Política*, 1(1).
- Whitehead, L. (2018): "The recall of elected officeholders the growing incidence of a venerable, but overlooked, democratic institution", *Democratization*, 25 (8): 1341-1357.
- Whitehead, L. (2017): "Between the 'fiction' of representation and the 'faction' of direct democracy", en Ruth, S.; Welp, Y. y Whitehead, L. (eds.): *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*, Colchester: ECPR Press.
- Williams, G., y Chin, G. (2000): "The Failure of Citizens's Initiated Referenda Proposals in Australia: New Directions for Popular Participation?", *Australian journal of political science*, 35(1): 27-48.
- Yasuhiro, M. (2007): "Okina a and the Paradox of Public Opinion: Base Politics and Protest in Nago Cit, 1997-2007", *The Asia-Pacific Journal | Japan Focus Volume*, 5(8).

- ¹ Respecto a la orientación ideológica que pueden promover estos instrumentos, cuando se propuso por primera vez la iniciativa en EEUU, los sectores conservadores se opusieron argumentando que se convertiría en una herramienta de la izquierda. Sin embargo, algunos estudios sugieren que la iniciativa tiende hacia el centro cuando una legislatura se mueve muy a la izquierda o la derecha (Lupia y Matsusaka, 2004).
- ² No podría generalizarse en la misma dirección se incorporáramos los mecanismos impulsados por las autoridades.
- ³ <https://www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy>
- ⁴ <https://www.direct-democracy-navigator.org/>
- ⁵ <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/default>
- ⁶ <https://participedia.net/>
- ⁷ Ver Orestes Suárez Antón, “La justicia al rescate de la política europea”: goo.gl/8hr73Q
- ⁸ Ver Alejandro Montbrun, “Otra forma de gobierno sin intendentes ni concejales”: goo.gl/dA3Mbg
- ⁹ www.kansalaisaloite.fi
- ¹⁰ Acrónimo de “Not In My Back Yard” (no en mi patio trasero). Hace referencia a la oposición ante la instalaciones o infraestructuras (consideradas generalmente necesarias) cerca del lugar de residencia.
- ¹¹ goo.gl/vuTGcM
- ¹² goo.gl/E1LUyC
- ¹³ goo.gl/g4jrsf
- ¹⁴ goo.gl/w78QFy
- ¹⁵ goo.gl/mTecBA
- ¹⁶ goo.gl/z78x2Q
- ¹⁷ goo.gl/MbymGN
- ¹⁸ goo.gl/vMwQDL
- ¹⁹ goo.gl/epJ2TZ
- ²⁰ goo.gl/vFYGr2
- ²¹ goo.gl/WUYWhC
- ²² goo.gl/9tetgN
- ²³ goo.gl/HuhJWW
- ²⁴ goo.gl/DKsrtk
- ²⁵ goo.gl/UX7JFm
- ²⁶ goo.gl/nBpWdj
- ²⁷ goo.gl/i4qwbH
- ²⁸ goo.gl/ZEqMpf
- ²⁹ goo.gl/YKogb5
- ³⁰ goo.gl/AV9ATs
- ³¹ goo.gl/JgM5Fn
- ³² goo.gl/3Cs8kn
- ³³ goo.gl/d2j2o6
- ³⁴ goo.gl/wQEaGz
- ³⁵ goo.gl/QieB6p
- ³⁶ goo.gl/oghraE
- ³⁷ goo.gl/8j9MVi
- ³⁸ goo.gl/YyPnxh
- ³⁹ goo.gl/pfhR5e
- ⁴⁰ goo.gl/5zN2Wu
- ⁴¹ goo.gl/mUyUy2
- ⁴² goo.gl/BvGZhe
- ⁴³ goo.gl/BMa9Rz
- ⁴⁴ goo.gl/iopx2E
- ⁴⁵ goo.gl/s3oWrr
- ⁴⁶ goo.gl/YVjWD3
- ⁴⁷ goo.gl/zbZLQh
- ⁴⁸ goo.gl/5yddkf
- ⁴⁹ goo.gl/5JVCst
- ⁵⁰ goo.gl/D6bMsA

⁵¹ goo.gl/oTEfyE

⁵² goo.gl/WteX9N

⁵³ goo.gl/bDz6Yx

⁵⁴ Agradecemos el apoyo de Amelie Buck (Universidad de Frankfurt) en la revisión de los documentos originales en alemán.

⁵⁵ goo.gl/Myq2rZ

⁵⁶ goo.gl/Eehh9m

⁵⁷ goo.gl/ufCgqq

⁵⁸ Un proyecto de acuerdo es similar a una ordenanza municipal. Se trata de una norma adoptada por la cámara legislativa municipal (Junta de Concejales o Representantes).

⁵⁹ goo.gl/TCrnyL

⁶⁰ goo.gl/FuE5ey

⁶¹ goo.gl/BWaKbV

⁶² goo.gl/bCJRcB

⁶³ goo.gl/qfbVop

⁶⁴ The power of local initiative shall not be exercised more than once a year (art. 15).

⁶⁵ goo.gl/f6xtx7

⁶⁶ goo.gl/xEEQPj

⁶⁷ goo.gl/2V2LGN

⁶⁸ goo.gl/WK7LH7

⁶⁹ goo.gl/2zKW3T

⁷⁰ goo.gl/7A5Lii

⁷¹ goo.gl/MvNeMZ

⁷² goo.gl/oWZMAq

⁷³ goo.gl/r84CFn

⁷⁴ goo.gl/qdHbhb

⁷⁵ goo.gl/YcW5dT

⁷⁶ goo.gl/ffFQQp

⁷⁷ goo.gl/6sT4QS

⁷⁸ goo.gl/LrqDSG

⁷⁹ goo.gl/WrCtKz

⁸⁰ goo.gl/xGg4L3

⁸¹ goo.gl/ac6GUx

⁸² goo.gl/mthfQL

⁸³ goo.gl/RXok7t

⁸⁴ goo.gl/2dmQfF

⁸⁵ goo.gl/x9jAXn

⁸⁶ goo.gl/FYY53R

⁸⁷ goo.gl/Ahn2k4

⁸⁸ goo.gl/VTHBv7

⁸⁹ goo.gl/cZZj33

⁹⁰ goo.gl/X5gSts

⁹¹ goo.gl/juU9f4

⁹² goo.gl/aJFJpz

⁹³ goo.gl/og4avQ

⁹⁴ goo.gl/A17MPh

⁹⁵ goo.gl/XJ39fg

⁹⁶ goo.gl/mbKPbA

⁹⁷ goo.gl/3qhZEE

⁹⁸ goo.gl/LpDSbo

⁹⁹ goo.gl/L4isjP

¹⁰⁰ goo.gl/RJz3jq

¹⁰¹ goo.gl/uJVW6K

¹⁰² goo.gl/q3yaxS