



Politeia

ISSN: 0303-9757

politeia@mail.com

Universidad Central de Venezuela

Venezuela

García Chourio, José Guillermo

Instituciones de democracia directa en la legislación municipal de Brasil: marco de oportunidad política
para la participación ciudadana

Politeia, vol. 31, núm. 41, julio-diciembre, 2008, pp. 56-75

Universidad Central de Venezuela

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170018434003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Instituciones de democracia directa en la legislación municipal de Brasil: marco de oportunidad política para la participación ciudadana

Direct democracy institutions in the municipal legislation of Brazil: Framework of political opportunity for citizen participation

José Guillermo García Chourio

Resumen

A partir de los procesos de reforma política de la tercera oleada democrática, fueron incorporadas las figuras de referéndum, iniciativa legislativa popular y de la revocatoria del mandato en las legislaciones municipales de la mayoría de los países latinoamericanos. En este sentido, este trabajo tiene como objetivo central analizar el potencial que como mecanismos de acceso a la gestión de los gobiernos locales tienen las instituciones de democracia directa que han sido formalmente establecidas a nivel municipal en Brasil. Mediante una estrategia que consistió en analizar el marco jurídico vigente que rige los gobiernos municipales brasileños, se buscó observar la institucionalización de dichos procedimientos en el ámbito municipal como parte de los procesos de descentralización político-territorial durante el período 1990-2000. Entre los resultados, se registran dentro de dichos marcos legales evidentes limitaciones en cuanto a un diseño institucional que promueva la participación

Abstract

From the political reform processes of the Third Democratic Wave, the concepts of referendum, popular legislative initiatives and recall mechanisms have been incorporated into municipal legislations of Latin American countries. In this connection, the purpose of the article is to analyze the role of direct democracy institutions, formally established at a municipal level in Brazil, as means for citizen participation in the management of local governments. The methodological strategy consisted of an analysis of the Brazilian municipal legal framework, established with the process of political decentralization during the period of 1990-2000. It was noted that the municipal legislations of Brazil present evident limitations in promoting citizen participation through direct democracy institutions. But beyond that, the incorporation of these institutions in municipal legislations exemplifies the changes in access to the political system, since the referendum and the legislative popular initiative offer new routes

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

y la injerencia ciudadana en los asuntos públicos mediante estas formas de ejercicio directo de la soberanía popular, lo cual no invalida reconocer, por otra parte, que la incorporación de figuras como la iniciativa legislativa popular, la revocatoria del mandato y el referéndum, con todas sus restricciones, son muestras de cambios de acceso al sistema, que ofrecen nuevas vías para que la ciudadanía pueda manifestar sus demandas y voluntades, recursos políticos que hasta hace apenas dos décadas no figuraban como parte de los derechos de los que podía hacer uso la sociedad.

Palabras clave

Instituciones de democracia directa; Estructura de oportunidad política; Descentralización; Municipios; Participación ciudadana

for citizens to express their interests and needs to politicians. These institutions have become a part of the new civil rights acquired over the past two decades.

Key words

Direct democracy institutions; Political opportunity structure; Decentralization; Municipalities; Citizen participation

INTRODUCCIÓN

La reforma política llevada a cabo en América Latina desde hace más de dos décadas, además de haber implicado la restitución del modelo de democracia representativa en ciertos países, ha supuesto también la incorporación, para todos sin excepción, de mecanismos de democracia directa aunque sólo fuera en alguno de sus niveles políticos territoriales. Este hecho común que abarca tanto a países que tuvieron un pasado autoritario como aquellos que han gozado de tradición electoral, ha sido el resultado de complejos procesos políticos que ha intentado abrir canales para la institucionalización del conflicto que originan las demandas sociales de mayor participación e injerencia ciudadana en los asuntos públicos, sin que con ello se altere de forma significativa los elementos sustanciales sobre los que se asienta el modelo de democracia representativa vigente en nuestros actuales sistemas políticos.

Como complemento y en combinación con el sistema de elecciones periódicas y de la función de los cuerpos legislativos, las democracias latinoamericanas han introducido, por lo menos en el plano formal, figuras como el referéndum, la revocatoria del mandato y la iniciativa legislativa, mecanismos que se suponen expresan un ejercicio directo de la democracia, ya que eliminan la intermediación entre el ciudadano y el objeto (asunto) o sujeto (gobernante), sobre los cuales

éste tiene mediante el uso del voto la potestad soberana de decidir entre aceptar, rechazar o proponer con base en su propio juicio.

Teniendo en cuenta que las posibilidades reales de la democracia directa están en función de las ventajas que algunos de sus procedimientos pueden ofrecer para mejorar el funcionamiento del sistema representativo en cualquiera de los niveles de gobierno, este trabajo tiene como objetivo central analizar el potencial que como mecanismos de acceso a la gestión de los gobiernos locales tienen las instituciones de democracia directa que han sido formalmente establecidas a nivel municipal en Brasil. Se trata de una primera aproximación en torno a: i) ¿Cuáles de estos mecanismos han sido institucionalizados en los espacios municipales de estos dos países del llamado Cono Sur? y ii) ¿Permiten sus rasgos institucionales en cuanto a formas de activación y nivel de ascendencia sobre el ejercicio de gobierno, considerarlos en términos formales como instrumentos que pueden contribuir realmente a ampliar la participación ciudadana en la gestión municipal en dicho país?

Se sostiene como premisa básica que la institucionalización de mecanismos de democracia directa a nivel local forma parte de la estructura de oportunidad política que ofrece la descentralización en cuanto al establecimiento formal de mecanismos que pueden ampliar la participación ciudadana en los gobiernos municipales. No obstante, esta declaración ni remotamente pretende negar que las posibilidades de reconocimiento social de estas instituciones como canales para la participación, va a depender de la existencia de ciertos marcos interpretativos culturales que le otorguen ese sentido y que las perspectivas de activación de dichas instituciones para hacer real este cometido están vinculadas a las estructuras de movilización y los recursos organizativos con que se cuenten en determinadas coyunturas. En todo caso, de lo que se trata es de delimitar el análisis en este momento a la primera de estas tres cuestiones, dejando para una posterior ocasión el estudio de las otras dos.

El trabajo está estructurado en tres grandes apartados, siendo el primero un análisis sobre los mecanismos de democracia directa, definiéndose sus principales tipos y modalidades de funcionamiento. El segundo apartado gira en torno a la teoría de las oportunidades políticas en su dimensión relativa al acceso al poder, elemento permanente y concreto de una estructura de oportunidad, el cual puede servir para dar cuenta de los mecanismos de democracia directa como puntos de acceso a la toma de decisiones. Como tercero y último punto se analizan los tipos de mecanismos que se han institucionalizado en la legislación municipal brasileña

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

en un intento por establecer si los mismos constituyen formalmente puntos de acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas dentro de los gobiernos locales.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Así como otros conceptos de la ciencia política, los mecanismos de democracia directa también encierran una gran dificultad para el acuerdo entre los autores que han escrito sobre qué y cuáles son estos mecanismos, al punto que la diatriba parece ir más allá de una mera cuestión de semántica, alcanzando al propio término democracia directa. En este sentido, algunos autores prefieren reservar el concepto de democracia directa para referirse estrictamente el tipo de democracia que se practicaba en la antigua Atenas mediante la asamblea general de ciudadanos y considerar más bien las figuras del referéndum y la iniciativa popular como instituciones de democracia semidirecta (Duverger, 1988).

Sin ánimos de entrar en una discusión de este tipo, la cual ha contribuido muy poco sobre la razón de ser de estas instituciones, basta con señalar que la intención de aquéllos de conceptualizarlas bajo la denominación de democracia semidirecta, parece responder a una especie de prevención técnica en torno a las limitaciones de puesta en práctica de la democracia directa en su versión clásica dentro de la actual realidad política, con el fin de salvaguardar el carácter estrictamente representativo de la democracia contemporánea.¹ En rigor, se trata de una simple redefinición que busca con el prefijo “semi” relativizar y establecer una distancia entre lo que era en la antigüedad, un ejercicio de la política cara a cara, y lo que hoy día tiene posibilidades reales de ser practicado a luz de las instituciones modernas de la democracia.

Por encima de los significados e intencionalidades, un elemento de suma importancia a la hora de caracterizar los mecanismos de democracia directa (MDD) dentro del contexto de la democracia moderna es su insoslayable vinculación con la institución del voto. Independientemente de considerar la democracia en la actualidad como asunto de deliberación (Habermas, 1987; Fishkin, 1995; Elster, 2001),

¹ Max Weber (1984:234 y 703) prefirió hablar de “democracia directa racionalizada” para distinguir de la democracia ateniense a los procedimientos de consulta directa dentro de los actuales sistemas representativos; formas administrativas que, sin embargo, “fallan desde el punto de vista técnico cuando se trata de asociaciones que exceden una determinada (elástica) cantidad (algunos miles de ciudadanos con plenos derechos)”.

mecanismo de *accountability* (Beetham, 1994; Przeworski et al., 1999; Maravall, 2003) o empoderamiento ciudadano (Barber, 1984; Smulovitz y Peruzzotti, 2000; Fung y Wright, 2003), bajo cualquiera de estas opciones los MDD están relacionados con el procedimiento de la elección, lo cual implica que dichos mecanismos se vean sometidos a las mismas dinámicas políticas características de un proceso comicial para la escogencia de representantes.

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

Ambos rasgos unívocos de los MDD son reunidos por Thibaut (1998) en su definición, cuando se refiere a dichos mecanismos como “aquellas formas de participación política que se realizan a través de voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a miembros de los órganos democrático-representativos, sea el Legislativo (Congreso o Parlamento) o sea el Ejecutivo (presidencia)”.² Sin embargo, este autor, como era de esperarse, sólo agrupa en su definición los aspectos sobre los que hay acuerdo en la literatura, quedando pendiente asuntos sobre cuáles son esas formas de participación política y para qué son utilizadas (tipos de mecanismos), además de cómo y cuando se activan las mismas (organización y funcionamiento).

Tipos de mecanismos

Por encima de la diversidad de criterios de clasificación a opinión de cada autor y de los respectivos tipos de MDD resultantes de ellos, es posible identificar en la literatura sobre democracia directa cierta tendencia a considerar como sus

² Bajo esa misma visión de complementariedad se pronuncia Bobbio (1996:229) cuando habla de democracia directa, definiéndola como “el sistema en el que los ciudadanos tienen el derecho de tomar las decisiones que les atañen, y no sólo el de elegir a las personas que decidirán por ellos”.

principales mecanismos al referéndum, a la revocatoria de mandato y a la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, no sucede lo mismo con la especificidad de éstos, la cual parece diluirse entre el reconocimiento que en la mayoría de los análisis tiene principalmente el referéndum, por ser el mecanismo emblemático por excelencia de esta forma de democracia, haciendo, por ende, de este término un significante central en los trabajos, con un predominio conceptual que muchas veces termina por arropar a los demás mecanismos, al punto de restarle a cada uno su particularidad intrínseca.

Pero sin detenernos en esta polémica, la cual consumiría gran parte de este apartado teórico y se desviaría en cierta medida de los propósitos de este estudio, se está consciente de las implicaciones que encierra considerar o no el referéndum como un metaconcepto, ya que de ello dependería reconocer los otros MDD como procedimientos derivados y circunscritos a este concepto o, por el contrario, otorgarle una naturaleza propia a cada de ellos como especies particulares que conforman el universo de los MDD.

En este caso se ha optado por darle al referéndum, a la revocatoria de mandato y la iniciativa legislativa popular una especificidad propia, a partir de considerar que la sobreestimación conceptual que se hace del término referéndum reside, entre otras razones, en que el mismo ha acuñado una especie de autoridad semántica, producto de su valoración en cuanto referente de un histórico tipo de consulta popular,³ cosa que al ocurrirle también al término plebiscito,⁴ termina por convertirlos, de manera errónea, en el patrón básico que supuestamente rige cualquier modalidad de ejercicio de democracia directa en la actualidad.

El referéndum

Dentro de la gran pluralidad conceptual y terminológica característica de los MDD, hay paradójicamente una especie de economía del lenguaje, signada casi siempre por la actitud de reunir en torno a las palabras referéndum y plebiscito a los

³ El origen del término se sitúa en la Edad Media dentro del antiguo derecho helvético, en el que los delegados de los cantones tomaban las decisiones *ad referendum*, recurriendo a la población para que fuera ésta quien las ratificara (Aguiar de Luque, 1977).

⁴ Dicha figura se remonta al *plebiscitum* aplicado por el derecho público romano, que suponía su utilización por parte de las autoridades para legitimar una decisión ante la asamblea de plebeyos (Prud'Homme, 2001).

diversos MDD en su conjunto, siendo muy común hasta encontrarse con expresiones en las cuales más bien dichos términos son adjetivados, lo cual ha acrecentado aún más la enorme vaguedad sobre el significado específico de dos conceptos, ya de por sí históricamente enfrentados en una discusión sobre lo que representa ser cada uno.⁵ Esta producción indiscriminada de términos de MDD, asociada a razones de cultura política y tradiciones jurídicas en cada país en particular donde han sido establecidos,⁶ al final lo que ha terminando haciendo es dificultar el desarrollo de una teoría consistente sobre los distintos tipos de MDD.⁷

Las dificultades de establecer una definición exhaustiva y de aceptación general sobre lo que significa un referéndum reside en que el mismo más que ser un concepto de naturaleza abstracta y normativa es netamente empírico (Guillaume-Hofnung, 1987; Luciani, 1992). Los empeños durante siglos de toda la ciencia del derecho por formalizarlo pasan a ser inútiles cuando llega el momento de tratar de identificarlo en la realidad. Se podría más bien afirmar desde una perspectiva constructivista, que se trata de una categoría jurídica que se construye de forma particular en cada circunstancia o realidad política donde se hace presente, estando, por ende, su elasticidad como concepto relacionada con el contexto político concreto.

Es frecuente encontrar en estudios sobre procesos referendarios una clara actitud preventiva de los autores, caracterizada, en algunos casos, por enunciar la dificultad terminológica que encierran los MDD, principalmente el concepto de referéndum, asumiendo ante ello una actitud parsimoniosa (Thibaut, 1998; Zovatto, 2004; Altman, 2005). Mientras que otros casos, sin olvidar la enorme tipología de MDD y la múltiple terminología al respecto, se inclinan por delimitar el referéndum a un tipo específico de consulta, como puede ser el de la aprobación de leyes

⁵ Gemma (1983), en la definición que hace de plebiscito, recoge en poco espacio la discusión que ha caracterizado a ambos conceptos en cuanto a su real significado, zanjando la polémica bajo la parsimonia de considerar al referéndum y al plebiscito como sinónimos.

⁶ Baldassarre (1992:33) señala dos aspectos generales que han contribuido de forma importante en el desarrollo de esta diferencia de concepciones: a) las diversas tradiciones que están en la base del nacimiento del moderno Estado representativo y, especialmente, la diversa historia de la intervención directa del pueblo en las decisiones generales de la polis; b) el diferente desarrollo de la cultura jurídica, sobre todo en referencia a aquel sector especializado llamado “derecho constitucional”, demasiado especializado en las categorías jurídicas generales, notoriamente derivadas del derecho privado.

⁷ Pese a la complejidad y embrollo conceptual presente en la teoría sobre los MDD en relación con los criterios para tipificar estos mecanismos, en el caso del criterio territorial, la tipología parece reflejar claridad al dar cuenta de MDD nacionales, regionales y locales, los cuales no sólo responden al radio territorial sobre el que se despliegan estos mecanismos, sino también a las competencias que tienen asignadas a esos niveles del Estado los gobiernos y a los derechos específicos consagrados para los ciudadanos en tales espacios territoriales.

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

propuestas por la ciudadanía (Mahrenholz, 1992) o, como suele ser más común, al estudio histórico de este mecanismo dentro del marco constitucional del Estado moderno (Aguiar de Luque, 1977; Miró, 1990).

Una salida al caos conceptual del término referéndum podría ser la de adoptar una definición de carácter general sobre este mecanismo, a partir del cual poder ir incorporando otros elementos característicos concretos, que permitan progresivamente moldear un significado unívoco y exhaustivo del mismo. Entre las tantas definiciones que brinda la literatura sobre el tema, una que parece cumplir con dicho requisito es la ofrecida por Bogdanor (1991:617), para quien el referéndum “es un instrumento de democracia directa mediante el cual el electorado puede pronunciarse sobre alguna medida sometida a consulta por el gobierno”.

Como estructura básica conceptual, dicha definición reúne los cuatro elementos fundamentales sobre los cuales construir un significado preciso del término referéndum: 1) Lo identifica como un recurso propio de la democracia directa, con lo cual dicho instrumento queda envestido de los rasgos propios de este tipo de democracia en cuanto al carácter no representativo de la toma de decisiones. 2) Que el ciudadano en su condición de elector se vale del voto para pronunciarse. 3) El objeto de consulta es una medida, sin estar especificada su naturaleza. 4) Que es el Estado a través del gobierno quien puede organizar la consulta y someterla a pronunciamiento del electorado, independientemente de consideraciones sobre quién y en qué espacio territorial se activa el procedimiento.

Lejos de asumir plebiscito y referéndum como términos intercambiables, se ha preferido con base en la definición de Bogdanor (1991), optar por una aproximación conceptual más acabada del referéndum, entendiéndolo como el procedimiento electoral extraordinario que puede organizar el Estado en cualquiera de sus niveles territoriales, en los que el ciudadano tiene la posibilidad de escogencia de una o más opciones entre varias alternativas propuestas, definiéndose por mayoría en este evento la decisión popular sobre una materia, independientemente de si su naturaleza responde a un acto normativo, político o gubernamental.

Teniendo en cuenta lo arbitrario que puede resultar tomar partido por la palabra referéndum, así como por la definición establecida, dicha medida se justifica en un intento de aclarar el panorama sobre su definición conceptual y establecer un poco de objetividad sobre unas instituciones a las que no en pocas oportunidades se ha tratado de minusvalorar y hasta de estigmatizar como expresión del

autoritarismo. Pese a que también esta definición pueda seguir dejando sin resolver otras cuestiones relativas a la clasificación de este mecanismo, que incluso pueden ser un riesgo a la propia tipología básica sobre los MDD establecida en este trabajo, se considera que es tiempo de ir sentando las bases para un verdadero consenso en lo que respecta a la teoría sobre mecanismos referendarios.

La revocatoria del mandato

Por más que la finalidad de invalidar un acto oficial puede estar entre las opciones resultantes de un referéndum, eso no significa que ése sea el propósito primario para cual ha sido institucionalizado dentro de un sistema político. De alguna manera, la figura del referéndum es un mecanismo vacío de contenido con respecto a su finalidad concreta en un determinado contexto político, ya que la misma como institución de la expresión directa de los electores va a depender de la materia de consulta y, más importante aún, de lo que se pretende preguntar en torno a ella, en que el propósito de anulación o negativa sólo aparece como una de las opciones a considerar.

Pese a que el sí y el no son en lo común, aunque no siempre, las alternativas de respuesta básicas en un referéndum, el propósito que puedan cumplir dichas opciones, respectivamente, un papel abrogatorio o no, va a depender de la interrogante que se someta a juicio del ciudadano. Cosa distinta sucede con el caso del mecanismo de revocatoria del mandato, el cual sí posee, independientemente de cómo esté redactada la pregunta, la función exclusiva de canalizar la emisión de un veredicto popular en torno a si separar o no del ejercicio de sus funciones públicas a aquellas personas que fueron elegidas en un principio para el desempeño de las mismas. Se trata de un mecanismo que no da lugar a adjetivos calificativos, dada la naturaleza tácita de su función.

Ese papel exclusivo es lo que lo convierte en el único MDD exento de ambigüedad conceptual muy a pesar de que en la realidad pueda comparecer de múltiples formas nominativas. El acuerdo generalizado entre los autores en lo concerniente a la naturaleza y función de este mecanismo (McClain, 1988; Miró, 1990; Zimmerman, 1992; García, 2005; Zovatto, 2004; Altman, 2005), hace que sea indiferente la definición por cual se opte, dado que es muy común encontrar casi el mismo significado entre un autor y otro. Más bien, a partir de este consenso, los esfuerzos han estado orientados a diferenciarlo de otros procedimientos de

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

democracia indirecta, que presentes en los actuales sistemas representativos, tiene también una función de abrogación del mandato.⁸

Dentro de los MDD, sin embargo, se debe tener especial cuidado con la frecuente alusión hecha al término plebiscito como procedimiento para la revalidación o destitución de las personas de cargos de representación popular, ya que entendido como mecanismo con un potente componente de abrogación, puede dar lugar a confusiones con respecto a la función que cumple la institución de la revocatoria de mandato. Si bien los dos tienen un carácter consultivo de apelación a la voluntad popular, la gran diferencia entre el plebiscito y la revocatoria es que el primero se orienta principalmente hacia la ratificación al cargo de la persona objeto de la consulta, siendo por lo general activado desde arriba con fines de legitimación, mientras que en el segundo su principal objetivo es la anulación del mandato, ejerciendo un papel sancionador y punitivo ante la forma como ha sido realizada la gestión.

Pese a que ambos funcionan bajo una lógica dicotómica y de suma cero, la revocatoria del mandato plantea un diseño institucional que tiene una función negativa, dado que una revocatoria se gana cuando el funcionario objeto del proceso en cuestión no logra permanecer en el cargo que ejerce y, viceversa, se pierde el fin último de este mecanismo, el cual es la anulación del contrato,⁹ cuando la persona logra permanecer en el cargo. Hay que tener en cuenta que la revocatoria del mandato, a diferencia del referéndum, no es MDD, con pretensiones de neutralidad en cuanto institución, por el contrario, tiene una intencionalidad explícita dentro de su propia naturaleza, que es la de invalidar el mandato.

Más allá de las intencionalidades implícitas que dentro de determinado contexto político adquiera una revocatoria de mandato, producto de dinámicas sociales y

⁸ En las democracias contemporáneas también se registran como instrumentos con fines revocatorios las figuras del juicio político y el *impeachment*. Sin embargo, las diferencias de estos mecanismos con respecto a la revocatoria del mandato estriba en que en el primero, su puesta en práctica responde a una cuestión judicial desarrollada por los órganos políticos en que la razón es la existencia de cargos imputados por hechos delictivos (García, 2005), mientras que en el segundo se trata de un procedimiento contemplado por las propias instituciones del Estado para la remoción de una autoridad pública con base en la censura a su conducta política (Zimmerman, 1992). En todo caso, ambos mecanismos son parte del sistema de pesos y contrapesos para el ejercicio de poder dentro del modelo representativo, siendo, por tanto, instrumentos de democracia indirecta.

⁹ Siguiendo la teoría principal-agente de Jensen y Meckling (1976), la relación entre el ciudadano como principal y el político electo como agente caracteriza un contrato, en el cual el político se compromete a actuar en función de los intereses y demandas del ciudadano, quien a su vez le cede los derechos de representación.

correlaciones de fuerza de los actores, su activación parte del cuestionamiento y de la puesta en tela de juicio del rendimiento de aquéllos en el ejercicio de gobierno, tendiendo, por ende, su puesta en práctica al objetivo de la remoción. Se trata, en rigor, de la búsqueda de un acuerdo en función de mayoría para desalojar del cargo a quien en un principio fuera considerada la persona indicada para llevar a cabo las responsabilidades inherentes a dicho puesto. Esto ha hecho que muchas veces, lejos de considerarse dicho mecanismo como una válvula de escape para solventar problemas de legitimidad, por el contrario, sea visto como un factor que puede acrecentar la ingobernabilidad del sistema cuando los resultados alcanzados tras la consulta no reflejan el sentir generalizado de la sociedad.

Otras de las características de la revocatoria del mandato es que “no supone una acción judicial que exige las garantías del debido proceso” (García, 2005:26), ya que las razones por las cuales se activa el procedimiento no responden a una imputación de cargos por supuestos comportamientos ilícitos de los funcionarios contra la cosa pública. Como MDD, la revocatoria descansa sobre razones de índole política asociadas principalmente a la valoración que hace la ciudadanía en torno al desempeño en el cargo de las autoridades electas, lo cual, pese a las reservas que siempre despierta una posible manipulación inescrupulosa de este instrumento por algunos actores sociales y políticos, hace irrefutable la idea de que corresponde a los electores definir la legalidad, racionalidad y suficiencia de los motivos, no pudiendo estar ello sometido a revisión ni objeción por ningún órgano del Estado.

La iniciativa legislativa popular

La enorme diversidad terminológica y taxonómica que rodea a los MDD también tiene expresión en el caso de la iniciativa legislativa popular (ILP), a raíz del largo debate jurídico y político que habido en torno al concepto de iniciativa (Cuocolo, 1971; Bezzi, 1990). Ante esta situación, algunos autores han optado por hacer caso omiso de la polémica (Miró, 1990; Ramírez, 2002), mientras otros como Lissidini (2006) se han atrevido a proponer, por lo menos, una escueta clasificación de este instrumento a partir de recoger las significaciones que hay sobre el mismo en un indeterminado número de constituciones de países latinoamericanos.

Sin desconocer el debate, pero sí con cierta parsimonia científica, Lissidini (2006:15) establece dicha clasificación en tres tipos de iniciativas, siendo la primera la iniciativa legislativa, que consiste en el derecho de los ciudadanos a

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

presentar leyes ante el Congreso; la segunda, la iniciativa popular, caracterizada por la posibilidad de los votantes de proponer leyes y reformas constitucionales de manera directa, mediante referéndum; y, la tercera, el voto popular, que le permite a los ciudadanos proponer la derogación parcial o total de una ley. Tal clasificación, pese a que en un primer momento da la impresión de contribuir a una mayor confusión sobre el tema, la misma abre el camino hacia una definición de lo que verdaderamente es la formación de leyes por parte de la propia ciudadanía como expresión de democracia directa.

Esta clasificación aportada por Lissidini (2006), permite identificar que una de las principales diferencias entre los tipos de iniciativas ciudadanas reside en el procedimiento que sustenta la acción. En el caso de la primera categoría, la de iniciativa legislativa, sólo bastaría con reunir un determinado número de firmas de los ciudadanos para que el Poder Legislativo se vea obligado a recibir para su estudio y consideración una propuesta de ley elaborada por la propia sociedad civil, lo cual, sin embargo, no garantizaría su aprobación en el Congreso. Las otras dos, en cambio, dependerían para su consecución de una consulta previa vía referendo, correspondiendo su aprobación o no con los resultados que deriven de ese proceso comicial, en que el Estado limitaría su participación a la estricta organización de dicha consulta.

Como se desprende de los respectivos procedimientos que involucran a estos tipos de iniciativas ciudadanas para el desarrollo de leyes, la presencia de intermediarios –cosa evidente del órgano legislativo en la primera de las categorías– se convierte en un elemento que vendría a distorsionar la esencia misma de la democracia directa.¹⁰ No sería válido admitir que hay una facultad directa de los ciudadanos para la creación o modificación de leyes si su derecho está limitado al mero procedimiento de presentación de proyectos ante el Congreso, ya que al final sería este ente quien tendría la última palabra sobre el destino de cualquier propuesta de ley.

En cuanto al segundo tipo de iniciativa de la que nos habla Lissidini (2006) en su clasificación, la iniciativa popular parece ser la que más se ajusta a lo realmente es-

¹⁰ Esta forma de iniciativa es objetada por Thibaut (1998) al afirmar que “en estos casos no es posible hablar de una genuina actividad legislativa del pueblo, ya que los proyectos en cuestión pueden ser descartados por el Parlamento. En sentido estricto, por lo tanto, estos procedimientos no constituyen instrumentos de democracia directa. Son poco más que concesiones simbólicas a la idea de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política”.

un MDD, a decir de algunos autores, que subrayan la necesidad de diferenciar entre iniciativa popular directa e iniciativa popular indirecta para lograr identificar un verdadero ejercicio del poder por parte del pueblo (Baldassarre, 1992; Fernández, 2001). La presencia de intermediarios como el Congreso, no tiene ningún sentido si el procedimiento es de democracia directa, ya que precisamente “la iniciativa es un instrumento pensado para reparar los pecados de omisión de la asamblea legislativa” (Bogdanor, 1991:619), correspondiéndole este caso al ciudadano un papel como protagonista en la creación y reforma de las leyes.

Según Fernández (2001:26), sólo la primera de estas acciones puede considerarse como un estricto mecanismo de democracia directa, ya que además de la facultad de una fracción del cuerpo de electores de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de una ley, en esta modalidad no participa el Poder Legislativo y en algún caso, incluso, puede darse la posibilidad de disolver dicho órgano de representación popular, siendo, por ende, únicamente necesario que la proposición que reúna las firmas requeridas sea sometida al veredicto de los electores.

Mientras que la iniciativa popular indirecta quedaría circunscrita como un mecanismo de democracia semidirecta, dado que es la propia ciudadanía quien pide al Legislativo la adopción de una proposición de ley, siendo la forma en que el cuerpo de electores hace la solicitud el criterio para distinguir entre dos tipos de iniciativa indirecta: la simple o la formulada. La primera consiste en una solicitud a la autoridad legislativa ordinaria a legislar sobre una determinada cuestión.¹¹ La segunda reside en que la solicitud se expresa en forma de proyecto, la cual como propuesta de ley es introducida al órgano legislativo por la sociedad civil a través de alguna de sus organizaciones para que éste la estudie, haga los correctivos necesarios y apruebe.¹²

Dicha diversidad en cuanto a subtipos de ILP, además de mostrar el desacuerdo entre los autores sobre las modalidades de este instrumento, responden a un amplio

¹¹ Altman (2005:215) argumenta que dicho subtipo de iniciativa popular al ser una actividad “donde los ciudadanos obligan a los legisladores a considerar una acción propuesta, aunque el Poder Legislativo no necesariamente la acepte... se asemeja más a un poder de transformación de la agenda que a una herramienta de cambio político”.

¹² Aquí una muestra del lío conceptual al que se ha hecho referencia reiteradamente: este último subtipo de iniciativa de la que nos habla Fernández (2001:26) y a la que denomina “iniciativa popular indirecta formulada”, es la misma que considera Lissidini (2006:15), pero bajo el término “iniciativa legislativa”, mientras que esta autora reserva el concepto “iniciativa popular” para definir lo que a su vez considera Fernández como “iniciativa popular directa”.

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

debate en torno a los límites y las posibilidades facultativas que son otorgadas a la ciudadanía dentro de un determinado sistema político para participar en la desarrollo de leyes (Couocolo, 1971; Bezzi, 1990; Mahrenholz, 1992; Caciagli y Uleri, 1994). Si bien, ya desde hace tiempo, la misma ciencia del derecho se había encargado de fijar las potestades de los distintos órganos del Estado democrático en lo concerniente a la formulación de leyes, el predominio del carácter representativo del mismo, como base sobre la cual se especificaron las respectivas facultades de los poderes públicos, contribuyó lógicamente a que el papel de la ciudadanía en este asunto fuera excluido, quedando, en todo caso, cualquier intento del pueblo supeditado al parecer de las instituciones legislativas.

Excluyendo el voto popular, el cual nos introduciría de nuevo en el gran embrollo conceptual característico de la literatura sobre los MDD, las distintas modalidades de iniciativas analizadas aquí, partir de las tipologías aportadas por Lissidini (2006) y por Baldassarre (1992) y Fernández (2001), son útiles a la hora de identificar en la legislación municipal de los países considerados en este estudio, cuáles de estas modalidades son las que han sido realmente establecidas como espacios potenciales de apertura del sistema, factor de elevada importancia en lo que vendría ser al final su expresión real, cuestión en la que también juega un papel determinante el funcionamiento del tipo de mecanismo, así como del resto de los MDD.

Funcionamiento general de los mecanismos

Con base en sus efectos, pero también en su uso y funcionamiento dentro del sistema político, los MDD han sido organizados en varios subtipos sobre los que parece haber mayor acuerdo que en el caso de los tipos generales de mecanismos en sí. Alejados de la diatriba en torno a la multiplicidad conceptual ya conocida, algunos autores (Thibaut, 1998; Rial, 2000; Payne et al., 2003; Zovatto, 2004) se han concentrado más en la sistematización de los MDD a partir de unos criterios muy concretos, los cuales han dando lugar a cuatro clasificaciones: ámbito de aplicación, naturaleza de la consulta, carácter de los resultados y forma de recurso político.

El criterio *ámbito de aplicación* refiere a la naturaleza del asunto del cual se puede encargar el mecanismo. En este caso las cuestiones a tratar por un MDD pueden ser de dos tipos: personales o materiales. Al hablar de cuestiones personales se está aludiendo al uso de estos mecanismos para consultar la opinión

de los electores sobre una determinada autoridad representada en una persona, generalmente con el fin de decidir si es revocado o no de su cargo.¹³ En cuanto a los asuntos materiales, se trata de la utilización de los MDD como instrumento de apelación a la ciudadanía para tratar temas de importancia pública, los cuales no se limitan a lo relativo a leyes.

La naturaleza de la consulta da cuenta del perfil y funcionamiento que como derecho o deber pueden asumir los MDD. En vista de ello, se clasifican en: obligatorios automáticos, obligatorios acotados y en facultativos. El procedimiento obligatorio automático responde a disposiciones consagradas en la ley, las cuales implican que ante determinada situación o asunto como, por ejemplo, una reforma constitucional, se accione de forma natural determinada consulta a la ciudadanía para cumplir con un requerimiento que como deber está establecido. El obligatorio acotado, en cambio, es aquel en el que ante delimitadas cuestiones relacionadas con problemas de consenso entre los órganos de represtación popular, como puede ser el caso de conflictos Ejecutivo-Congreso por la aprobación de una ley, esté estipulado el procedimiento de pedir opinión al cuerpo electoral para decidir sobre dichas cuestiones.

A diferencia de estos dos, el tercer procedimiento, denominado facultativo, se sitúa del lado de los derechos que pueden llegar a tener los distintos actores políticos e institucionales para activar y poner en marcha los MDD. Debido a esto, dicha categoría se subdivide, a su vez, en dos: facultativo desde arriba y facultativo desde abajo. El primero de estos procedimientos es considerado “desde arriba”, dado que por ley corresponde la facultad de activarlos a los órganos representativos del Estado, pudiendo en algunas circunstancias ser un derecho del Ejecutivo y en otras del Congreso. El segundo, el facultativo “desde abajo”, es cuando la ciudadanía tiene consagrado el derecho de activarlos, previo cumplimiento de unos requisitos, generalmente relacionados con la recolección de un número determinado de firmas de las personas inscritas como electores.

En cuanto al *carácter de los resultados*, los MDD exponen la posibilidad de que las decisiones que deriven de la consulta a la ciudadanía sobre determinado asunto tenga o no un obligatorio reconocimiento de hacer efectivo el veredicto popular expresado en las urnas. En este sentido, los MDD pueden prever un carácter

¹³ Todos los autores, sin excepción, considerados aquí como promotores de este tipo de clasificaciones se refieren estrictamente a la revocatoria del mandato como el único mecanismo que entra dentro de este subtipo.

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

vinculante o no vinculante en torno a una determinada consulta. En el caso de que el resultado implique un decisión vinculante, puede que la misma deba estar sustentada por un determino quórum, por lo general, en relación con el conjunto del padrón electoral.

Por *forma de recurso político* se entiende la intencionalidad o efecto que puede llevar explícito un MDD. En este sentido, tenemos que sus efectos pueden ser de distinto tipo: legitimadores, decisarios, bloqueadores, contralores y consultivos. En cuanto al primero, los MDD son establecidos con la finalidad de apelar a la ciudadanía para certificar ciertas medidas que necesitan contar con el respaldo de la mayoría. En torno al segundo, el propósito reside en que el cuerpo electoral sea quien asuma la iniciativa sobre el destino de determinadas cuestiones y dirima en torno a la acción a seguir.

El tercero de los tipos tiene que ver con su utilización como recurso para limitar los alcances de alguna política establecida o con miras a ser puesta en práctica. El cuarto asume un carácter de vigilancia e intervención con finalidades de censura sobre el desempeño y las actuaciones de las autoridades electas. Mientras que el quinto está orientado por el propósito de acudir a la ciudadanía en busca de conocer su opinión sobre un tema en específico.

Sobre el conjunto de estas taxonomías hay que tener en cuenta que, al momento de caracterizar un MDD, bien sea en el plano formal o real, las categorías de una determinada clasificación no son excluyentes con las pertenecientes a las otras clasificaciones. Esto quiere decir que en una situación particular y en el caso específico de un mecanismo, por ejemplo, el referéndum, éste puede tratarse, con base en el criterio de ámbito de aplicación, de un asunto material; en cuanto a la naturaleza de la consulta, de tipo facultativo, activado desde arriba; en lo relativo al tipo de decisión, de carácter vinculante; y, en lo referente a la forma que adopta como recurso político, ser legitimador.

LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS: PUNTOS DE ACCESO AL PODER

Para cierta corriente estructuralista en el análisis de los procesos políticos vinculados a la movilización social (Tilly, 1978; McAdam; 1982; Tarrow, 1989), las posibilidades de mayor participación de la gente en asuntos de naturaleza pública dentro de un determinado sistema político responden en alguna medida a

una llamada estructura de oportunidades políticas (EOP), la cual se caracteriza en términos generales por ser condiciones del entorno político –no necesariamente formales, permanentes o nacionales– que ofrecen incentivos para que la gente participe al afectar sus expectativas de éxito o fracaso¹⁴ (Tarrow, 1994). Según este autor, una EOP está compuesta por elementos estructurales: fuerza o debilidad del Estado, estructura del sistema de partidos y formas de represión; y, coyunturales: cambios en el acceso al poder, cambios en las alineaciones gubernamentales, disponibilidad de aliados influyentes, división entre las élites.

Entre estos elementos constitutivos de una EOP, uno que reviste especial importancia a los fines del análisis sobre lo que representa la institucionalización de mecanismos de democracia directa dentro de un sistema político, es el referido a los cambios en el acceso al poder. Dicha delimitación no pretende restarle peso a las demás dimensiones, sino centrar la reflexión en este momento en lo que se considera vendría a ser uno de los aspectos característicos de la descentralización política en América Latina, al entenderse la introducción de mecanismos como el referéndum, la revocatoria y la iniciativa popular dentro de los marcos legales a nivel municipal en los distintos países, como transformaciones a lo interno de la institucionalidad del Estado, las cuales abren formalmente espacios para una mayor injerencia ciudadana en la toma de decisiones sobre lo público en las esferas locales.

Está claro que con esta intención sólo se estaría tomando en cuenta un único aspecto del conjunto de elementos constitutivos de una EOP, lo cual de por sí podría ser considerado un riesgo, dado que la propia EOP en su totalidad ha sido cuestionada como insuficiente para el explicar los procesos de movilización colectiva (McAdam et al., 1996; Ibarra et al., 2002). Sin embargo, es importante reiterar que el fondo del análisis no reside en esta ocasión en intentar describir ni mucho menos explicar aquellas experiencias de acciones colectivas con fines referendarios, revocatorios o de iniciativas populares de leyes, sino en describir los mecanismos de democracia directa como elementos sistémicos de una estructura de oportunidad política en parte generada por la reforma democrática que tuvo lugar en Latinoamérica a finales del siglo XX.

En cuanto elemento sistémico de una oportunidad política, el nivel de acceso al poder se expresa en la estructura formal, legal e institucional de una comunidad

¹⁴ Teniendo como teoría base al paradigma de la acción racional, el enfoque de las oportunidades políticas entiende a las estructuras de contexto presente en un sistema político como factores que incentivan o restringen el comportamiento de los actores, cual supuestamente está basado en una relación costo-beneficio.

política y está encuadrado dentro de una determinada realidad política y administrativa, de manera que todo cambio en torno a dicho nivel de acceso pasa siempre por su institucionalización en términos de política. Por otra parte, puede que el cambio sólo se produzca en un ámbito específico de la estructura de poder, haciendo por ello que sea necesario centrar la atención no en todo el esquema institucional, sino en aquellos aspectos del mismo que ofrecen una estructura de oportunidad política concreta.

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

Entre las distintas aproximaciones que han sido desarrolladas dentro de la teoría de las oportunidades políticas, se encuentra el denominado por Tarrow (1996) enfoque de estructura de oportunidad concreta de tipo trans-seccional, el cual ha estado orientado hacia el estudio sobre el modo en que el medio institucional y burocrático canaliza la acción colectiva en torno a ciertos temas. Situado dentro de un contexto histórico determinado, este enfoque trata de responder cómo instituciones concretas (sistemas fiscales, políticas de regulación laboral, leyes y normas municipales) dan forma a la acción colectiva e influyen sobre las decisiones de aquellos que organizan la movilización.

Pese a que este enfoque ha sido cuestionado por el propio Tarrow (1996), tachándolo de estático en el análisis de las relaciones entre cambios políticos y movilización colectiva¹⁵ y de incompatible si se pretenden hacer estudios comparados a nivel internacional sobre las lógicas de creación de oportunidades por parte de los propios movimientos sociales, también es cierto que este mismo autor reconoce dicha perspectiva como aquella que ha contribuido dentro de Estados Unidos en el estudio de las estructuras de oportunidad política en contextos infranacionales (Amenta y Zylan, 1991; McCarthy, 1996), habiendo sido uno de sus principales representantes pionero en el teoría de EOP (Eisenger, 1973).

Por más que hoy en día el interés sobre el estudio de los movimientos sociales se haya desplazado de esa visión inicial de ser analizados como fenómenos

¹⁵ Según Tarrow, existen, básicamente, dos formas de estudiar la relación entre estructuras políticas y acción colectiva: la vía trans-seccional, un análisis estático de las estructuras de oportunidad, y el enfoque dinámico, centrado en las alteraciones de las EOP.

particulares a ser enfocados de forma más prometedora como manifestaciones de expresión transnacional, ello no invalida la importancia de aquellas aproximaciones actuales que se interesan por su estudio desde una realidad particular y concreta. En todo caso, es la complejidad manifiesta del propio objeto de estudio la que ha llevado a la teoría sobre las oportunidades políticas a procesos de especialización de los cuales ha surgido una fecunda gama de corrientes interpretativas, cada una de ellas con alcances específicos y capacidad explicativa definida.

Pero no sólo por razones de epistemología y gnoseología del objeto, una parte de la teoría ha mantenido la necesidad de fijar la atención sobre aspectos muy concretos de lo político como entornos específicos de oportunidad. Ello también ha correspondido, desde un plano ontológico, a que los procesos de cambio de acceso al poder no significan necesariamente que un sistema político en toda su extensión derive hacia un nivel uniforme de acceso a las decisiones. Como resultado de los cambios, en cada ámbito de dicho sistema y especialmente del Estado, puede darse una configuración institucional que muestre diversos grados de apertura y restricciones, tanto en sus distintos niveles de gobierno como en los asuntos de respectiva competencia de éstos.

En lo que respecta a identificar oportunidades políticas, dicho carácter multidimensional del Estado había sido considerado por Tarrow (1994) desde un principio. Según este autor, por mucho que la estructura del Estado sea una primera y útil dimensión para predecir si y dónde encontrarán oportunidades los movimientos para emprender acciones colectivas, su comportamiento diferenciado ante los distintos sectores sociales hace que sea más adecuado especificar los aspectos particulares de la estructura institucional que tienen relación directa con los movimientos, en vez de materializar en el Estado como un todo la predicción de la acción colectiva.

El interés por las particularidades de ciertos entornos institucionales del Estado para tratar de establecer qué contextos políticos en específico son más proclives a favorecer oportunidades para la acción colectiva, ya estaba presente en los propios inicios de la teoría. En este sentido, Eisenger (1973), analizando la relación entre formas de gobierno locales y frecuencia de protestas en ciudades de Estados Unidos, encontró en un grupo significativo de estos gobiernos que una combinación de aperturas y restricciones en cuanto a la forma y naturaleza del Ejecutivo municipal, al método de elección de los concejales y a cambios en los accesos y representación de las minorías, era de cierto modo responsable de las posibilidades de desarrollo de las acciones de protestas.

También, Amenta y Zylan (1991), en un intento por superar las limitaciones del modelo centrado exclusivamente en las oportunidades políticas, apostaron por su complementariedad, introduciendo elementos propios del neoinstitutionalismo a la hora de estudiar dimensiones institucionales concretas en distintos estados de Estados Unidos. En sus resultados, por más de haber encontrado la notoria influencia que rutinas informales basadas en el clientelismo de los partidos políticos tenían sobre la movilización, también confirmaron la importancia que la estructura institucional de la política tenía sobre el comportamiento colectivo de aquellos grupos constituidos en diversos estados de la Unión Americana, que representaban a un movimiento en favor de las pensiones sociales, fundado durante la Gran Depresión.

Otros autores orientados hacia el estudio de las estructuras de movilización de recursos (McCarthy, 1996; Clemens, 1996; Voss, 1996), se han interesado por ciertas instituciones concretas en contextos específicos, como factores externos que en combinación con variables internas a los grupos sociales favorecen el desarrollo de sus actuaciones públicas. Sus trabajos, también situados dentro de la realidad de Estados Unidos, dan cuenta del papel jugado por dichas instituciones como agentes que ejercen una notable influencia en la configuración de los marcos estratégicos para la acción y en la adopción o cambios en los recursos organizativos empleados por los grupos para la movilización.

Esta muestra deliberada de estudios sobre los elementos institucionales de una EOP no significa que dentro del enfoque de estructura de oportunidad política concreta, el incremento del acceso al poder haya sido siempre la dimensión exclusiva en los análisis sobre movilización. En un examen sobre distintos movimientos sociales de la Nueva Izquierda en Italia, Della Porta (1996), además de haber tomado en cuenta la dimensión institucional de la política, incluyó el aspecto referido a la disponibilidad o no de aliados influyentes al momento de analizar las oportunidades específicas tenidas por dichas agrupaciones para desplegar su acción.

A diferencia de Tarrow (1989), quien en su estudio sobre los movimientos de protesta en Italia aprovechó como base empírica la realidad histórica y política de ese país para verificar su ya mencionado modelo teórico de EOP, Della Porta (1996:13) puso la atención en el papel jugado por los sistemas de alianza y de conflicto en el comportamiento de la familia de movimientos sociales considerados en su análisis. El planteamiento central de su trabajo está en la doble lógica de funcionamiento de estos sistemas, la cual consiste en que “mientras el sistema

de alianza provee recursos y crea oportunidades políticas para los movimientos colectivos, el sistema de conflicto tiende a reducir aquellos recursos”.

Algo característico en los análisis de esta autora es su recurrente mención de modo explícito a los mecanismos de democracia directa como parte de la dimensión institucional de la EOP (Della Porta, 1996; Della Porta y Diani, 1997). En cuanto a punto de acceso al sistema político, mecanismos como el referéndum y la iniciativa popular de leyes se constituyen en nuevos lugares de debate y decisión, sobre todo en reivindicaciones no directamente relacionadas con las escisiones sociales sobre las cuales se crean los partidos políticos, sirviendo así “de canal complementario respecto a aquellas aperturas de la democracia representativa” (Della Porta y Diani, 1997:275).

Mecanismos de democracia directa como puntos de acceso al sistema

Con base en la teoría de las oportunidades políticas, reconocer los MDD como puntos de acceso al sistema o, mejor dicho, a la toma de decisiones políticas, implica considerar, en otras variables, las formas institucionales de activación de estos mecanismos y el nivel de ascendencia de los mismos sobre el ejercicio de gobierno, ya que la modalidad de funcionamiento de los MDD que se institucionaliza formalmente es un factor importante a la hora de poder establecer las posibilidades reales de que alguno de estos mecanismos formen parte de una estructura de oportunidad concreta.

En cuanto a la primera de las variables, formas institucionales de activación, se define a ésta como el tipo de procedimiento estipulado que rige a un MDD en lo referente a la potestad de su puesta en marcha, siendo en este caso determinante a los fines de un mayor acceso al sistema si la facultad es desde abajo y la ejecución del mecanismos no está sujeta a la intermediación de los poderes del Estado. Por el contrario, cuando las formas de activación que se privilegian en las leyes son desde arriba y además el desarrollo del mecanismo se encuentra condicionado por los poderes del Estado, el acceso al sistema por parte de la ciudadanía a través de los MDD se convierte en ficción.

La segunda de las variables, nivel de ascendencia sobre el ejercicio de gobierno, se refiere al efecto que como recurso político puede tener el uso por parte de la ciudadanía de un determinado MDD, siendo en este caso favorable a los fines de un mayor acceso al sistema si el efecto que persigue el mecanismo es vinculante y

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

se incline más hacia un papel decisorio y contralor que legitimador y consultivo en los asuntos en que se aplique. Todo lo contrario sucede cuando predominan formas institucionales que favorecen un papel legitimador de los MDD en combinación como efectos vinculantes, en las que no sólo el acceso de los ciudadanos a las decisiones políticas comparece como ilusorio, sino que permite el desarrollo de expresiones cesaristas y plebiscitarias.

A partir de los posibles atributos que pueden adoptar los MDD en un determinado marco legal, podemos establecer tres tipos generales de puntos de acceso al sistema político con opción a ser institucionalizados formalmente. El primero de ellos es el punto blanco u óptimo, que prescribe un acceso genuino a la toma de decisiones de los ciudadanos en vista a la posibilidad de realizar procesos decisarios directos. El segundo, el punto gris o módico, que expone un carácter opaco y escueto de la injerencia ciudadana en el ejercicio de gobierno, debido a que se estipula la intromisión de algún poder estatal para el desarrollo de los MDD. El tercero, es el punto negro, con unas pésimas posibilidades de los ciudadanos de tener acceso a las decisiones a través de los MDD, ya que los mismos se consagran como instrumentos con fines consultivos y con efectos no vinculantes o en los cuales las potestades de su uso con otros propósitos están reservadas exclusivamente al Estado.

En términos operativos, encontramos formalmente un punto óptimo de acceso a la toma de decisiones mediante los MDD, cuando dentro de las leyes que los contemplan se reúnen las siguientes condiciones de las variables: activación desde abajo, asunto no sujeto a disposición de los cuerpos deliberativos y decisión vinculante bajo consulta obligatoria. En el caso de un punto módico, se registra cuando, por ejemplo, la legislación expone como atributos de las variables una activación automática del mecanismo y una decisión vinculante con efecto legitimador. Como punto pésimo de acceso al sistema se encuentra aquellos casos donde las leyes favorecen procedimientos facultativos desde arriba con propósitos legitimadores o consultivos sobre asuntos presentados por alguno de los poderes del Estado.

Son múltiples las combinaciones de los atributos de las variables que pueden conllevar tipificar a determinado marco legal como promotor de un punto gris de acceso al sistema. Sin embargo, en los casos del punto blanco y del negro los indicadores que dan cuenta de los mismos son más unívocos, debido a las grandes diferencias que respectivamente tiene un MDD facultado desde abajo como propósitos decisarios en contraposición con otro facultado desde arriba con fines legitimadores. En cierta medida, es la cuestión de grados generada entre estos dos

extremos la que nos permite apreciar que algunos marcos institucionales comporten, en comparación con otros, una mayor oportunidad política para la participación de los ciudadanos a través de los MDD.

En relación con los MDD, una ley o conjunto de ellas se constituyen en la dimensión institucional de una estructura de oportunidad concreta cuando las mismas establecen condiciones favorables de acceso real al sistema mediante el uso de estos mecanismos. Esto supone que la legislación incorpore aquellos tipos de procedimientos basados en mayores facultades de los ciudadanos y menores niveles de intervención y condicionamiento de los poderes públicos en la ejecución de los MDD. No basta con que estén estipulados a nivel legal dichos mecanismos para hablar de la existencia de cierta dimensión institucional que puede favorecer el acceso al sistema; es necesario que dentro de dicho diseño institucional estén consagradas y garantizadas modalidades de funcionamiento de tales instrumentos de democracia directa que puedan representar puntos claros y óptimos de acceso a la toma de decisiones en el ejercicio de gobierno.

A partir de este modelo, en el próximo apartado se pasa a identificar qué tipos de los MDD considerados en este trabajo han sido institucionalizados en la legislación municipal brasileña, así como a analizar su naturaleza en cuanto a las formas de uso y funcionamiento estipuladas, de manera de poder establecer, en primer lugar, hasta qué punto dichos mecanismos, tal como ha sido formalizados, verdaderamente constituyen potenciales puntos de acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones políticas dentro de los gobiernos locales y, en segundo lugar, si las características que muestran en cada caso, estos procedimientos de apelación a la ciudadanía, corresponden, en menor o en mayor medida, con una orientación deliberativa, de *accountability* o de empoderamiento ciudadano de la democracia.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL BRASILEÑA

Como república federativa de gran extensión territorial, este país representa en sí un universo de realidades municipales, igualable en cierta medida con Argentina y México. El número de municipios que posee sólo esta enorme nación –5.563 y un Distrito Federal– puede equivaler al total de municipalidades de varios países de América Latina juntos. Sin embargo, no es su tamaño ni la cuantía de municipios en que está organizado lo que convierte en un gran cosmos municipal, sino la enorme heterogeneidad social Norte-Sur, producto de una historia económica

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

y política de varios siglos, que también se expresa en el ámbito municipal, donde los contrastes sociales entre ciudades como Curitiba y Macapá hacen pensar a cualquier observador que se trata de poblaciones pertenecientes a dos países totalmente diferentes.

Se consideró oportuno a los fines de extensión y desarrollo de este trabajo, limitar el análisis de los MDD en el caso de Brasil a los veintisiete municipios capitales de estado (véase cuadro 1), respondiendo su elección, como suele ser en estos casos, a la importancia política, económica y territorial, que generalmente es atribuida a una capital de provincia. Más que por su complejidad, un estudio sobre MDD, en el cual se tome en cuenta el conjunto de la legislación municipal brasileña, representa en sí una empresa particular, la cual requiere un esfuerzo y dedicación especial. No se rehusa a ello, todo lo contrario, se cree que esta primera muestra viene a constituir el punto de partida de estudio que progresivamente abarcaría un conjunto mayor de casos, de manera que al final se puede tener un mapa general de realidad municipal de este país en torno a la legislación sobre MDD.

A nivel internacional, Brasil ha ganado una enorme notoriedad en los últimos diez años debido a las innovaciones políticas de participación ciudadana que se han desarrollado en algunos núcleos urbanos de sur del país, siendo uno de los más documentados el famoso presupuesto participativo de Porto Alegre en el estado de Río Grande do Sul. Pero paralelo a éste y otros instrumentos de participación social como las audiencias públicas, los consejos de ciudadanos y las tribunas populares, la legislación municipal brasileña surgida en el marco de los procesos de redemocratización y reforma política acontecidos en las dos últimas décadas del siglo XX, también incorporaron los mecanismos de referéndum e iniciativa legislativa popular, aunque a diferencia de otros países mas próximos como Argentina, excluyeron la figura de la revocatoria del mandato, quizás por la necesidad de generar un clima de gobierno a todos los niveles, lo menos sujeto a alteraciones que pudieran atentar contra la reciente democracia de entonces.¹⁶

Pese a ser casi una regla general la presencia del referéndum –o denominado plebiscito en la mayoría de los casos– y la iniciativa legislativa popular en las LOM brasileñas, con las excepciones de Cuiabá (1990) y Palmas de Tocantins

¹⁶ La Constitución Nacional de la República Federativa del Brasil no contempla para ningún nivel de gobierno la figura de la revocatoria del mandato, así como tampoco las veintiséis constituciones estatales y la Ley Orgánica del Distrito Federal.

INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL DE BRASIL: MARCO DE ...

Cuadro 1
MDD en las leyes orgánicas municipales de los municipios capitales de Brasil

Estado	Municipio capital	Referéndum	Initiativa legislativa	Revocatoria de mandato	Año de LOM
Distrito Federal	Brasilia	Art. 5, 70	Art. 5, 76	-----	1993
Acre	Rio Branco	Art. 8*	Art. 34, 37	-----	1990
Alagoas	Maceió	Sin información	Sin información	-----	-----
Amapá	Macapá	Sin información	Sin información	-----	-----
Amazonas	Manaus	Art. 16, 94-97	Art. 16, 57, 60	-----	1990
Bahía	Salvador	Art. 7, 110	Art. 46, 48, 110	-----	2006 [1990]
Ceará	Fortaleza	Art. 5, 208	Art. 5, 54-56	-----	1990
Espirito Santo	Vitória	Art. 1, 8, 65, 87, 94	Art. 1, 8	-----	1990
Goiás	Goiânia	Art. 6, 64	Art. 90	-----	1990
Maranhão	São Luís	Art. 11, 13	Art. 67	-----	1990
Mato Grosso	Cuiabá	-----	Art. 24, 25	-----	1990
Mato Grosso do Sul	Campo Grande	Art. 5, 23	22	-----	1990
Minas Gerais	Belo Horizonte	Art. 2, 84	Art. 2, 86, 89	-----	1990
Pará	Belém	Art. 7, 8	Art. 7, 9	-----	1990
Paraíba	João Pessoa	Art. 41	Art. 28, 31	-----	1990
Paraná	Curitiba	Art. 7, 20	Art. 7, 51, 52, 55	-----	2006 [1990]
Pernambuco	Recife	Art. 9, 23, 66	Art. 9, 25, 30	-----	1990
Piauí	Teresina	Art. 2, 21	Art. 2, 53	-----	1990
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Art. 3, 45, 81	Art. 3, 80,	-----	1990
Rio Grande do Norte	Natal	Art. 22	Art. 37, 39	-----	1990
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Art. 97, 238	Art. 97-99	-----	1990
Rondonia	Porto Velho	Art. 108, 189	Art. 47, 62, 65, 68	-----	1990
Roraima	Boa Vista	Art. 16, 67	Art. 43, 46	-----	1992
Santa Catarina	Florianópolis	Art. 2, 40	Art. 2, 55	-----	1990
São Paulo	São Paulo	Art. 5, 10, 14	Art. 5, 36, 44	-----	1990
Sergipe	Aracaju	Art. 3, 91	Art. 103, 104, 111	-----	1990
Tocantins	Palmas de Tocantins	-----	Art. 45	-----	1990

* Muy limitado sólo a asuntos de índole territorial, como la separación de parcelas del municipio o la fusión con otros municipios.

Fuente: Elaboración propia con base en información del marco legal municipal brasileño obtenida del portal electrónico Interlegis ©. www.interlegis.gov.br

(1990), el desarrollo de estos mecanismos es muy desigual entre una ley y otra, siendo además una constante la escasa reglamentación que hay en dichas leyes, principalmente sobre la figura del referéndum. De las veinticinco LOM a las que se pudo tener acceso, tanto sólo cinco (Belém, 1990; Manaus, 1990; Porto Velho, 1990; Río de Janeiro, 1990 y Vitória, 1990) dedican atención a definir los términos de su funcionamiento en secciones y artículos concretos, mientras que el resto se limita a estipular el referéndum como un derecho de soberanía popular, al cual se hace alusión de forma muy genérica.

En medio de esta escasa y vaga reglamentación sobre el referéndum, es posible, sin embargo, identificar en las distintas LOM algunos rasgos institucionales de dicho mecanismo a partir de su eventual exhortación en algunos artículos relacionados generalmente con las competencias exclusivas de la Cámara Municipal o del Prefecto. En este sentido, el referéndum comparece en la mayoría de los casos como un procedimiento facultativo desde arriba, en donde la enorme discrecionalidad de las autoridades ejecutivas y legislativas para su puesta en marcha en los asuntos que estime conveniente, deja poco espacio para la consulta obligatoria, reducida a cuestiones de alteración territorial de municipio, las cuales puedan comprometer la identidad del mismo. Siguiendo nuestro modelo de puntos de acceso, tales rasgos institucionales de activación presentados por el referéndum lo sitúan como un punto negro y pésimo para el acceso a las decisiones por parte de los ciudadanos, quienes estarían restringidos a pronunciarse por medio referendario en asuntos de importancia para las autoridades municipales.

La consulta facultativa desde abajo sólo está contemplada en las LOM de Río de Janeiro (1990), Belém (1990), Fortaleza (1990), São Paulo (1990), Recife (1990), Porto Velho (1990) y Vitória (1990). No obstante, las dos primeras de estas leyes establecen que para que pueda ser realizado el referéndum, la proposición hecha por la ciudadanía debe ser aprobada casi por plena mayoría de los miembros de la Cámara Municipal, mientras que en caso de Fortaleza, la facultad de los ciudadanos está limitada a cuestiones ambientales, haciendo por ello que este instrumento no pase de ser un punto gris y módico de acceso al sistema. Tales restricciones posiblemente respondan al carácter decisorio que adopta la consulta en estos casos, la cual puede resultar vinculante para la municipalidad si en el resultado de la votación a favor de algunas de las opciones en debate participa más de la mitad del cuerpo electoral.

Por otro lado, también es posible que la recolección de firmas de los ciudadanos sólo como una condición necesaria pero no suficiente para la activación de este

MDD, se deba al bajo porcentaje que establecen las LOM para que el Legislativo municipal considere la proposición de consulta realizada por la sociedad civil. Todas aquellas leyes que se refieren a los requisitos para un referéndum facultativo desde abajo, determinan que entre 1% y 5% de los electores deben suscribir el llamado a las urnas, estando permitido en las LOM de Belém (1999) y Manaus (1990) delimitar el proceso a una área de la población –barrio o distrito con circunscripción electoral– directamente interesada en la materia objeto que se busca sea sometida a referéndum.

Un caso curioso en que se evidencia el cierre de punto de acceso óptimo de la ciudadanía a la toma de decisiones mediante la figura del referéndum se registra en la LOM de Fortaleza (1990), en la cual en principio se encontraba establecido con carácter de obligatoriedad la figura de referéndum automático para aquellas situaciones en las cuales un voto popular ejercido por el 5% del electorado difiera la aplicación de una ley promulgada o paralice el desarrollo de una obra pública o privada (Art. 56). Sin embargo, tanto el uso del voto como la activación de dicho mecanismo de consulta se hayan suspendidos en la actualidad por decisión del Tribunal de Justicia de Ceará, sin que se conozcan con exactitud las causas que originaron dicha resolución por parte de la máxima autoridad judicial de este estado.

En condiciones distintas dentro de las LOM se encuentra la iniciativa legislativa popular, la cual a diferencia del referéndum no sólo goza de más y mejor desarrollo en términos del articulado que especifica sus rasgos institucionales, sino también por la presencia de algunos componentes un tanto peculiares en su procedimiento, aspectos que en conjunto nos hacen sugerir a dicho MDD como el de mayor predominio dentro de la legislación municipal de Brasil, afirmación que además se haya sustentada en que de las veinticinco LOM consultadas sólo dos son las únicas que no lo contemplan: la de Cuiabá (1990) y Palmas de Tocantins (1990), hecho de por sí bastante incomprensible, dado que las constituciones de los estados a los que pertenecen estos dos municipios en cuestión sí establecen a dicho mecanismo dentro de sus respectivos textos.¹⁷

¹⁷ El artículo 181 de la Constitución del estado de Mato Grosso (1989) determina que a los efectos de elaboración de la Ley Orgánica Municipal se debe considerar entre sus directrices la incorporación del derecho de “iniciativa popular de proyectos de ley de interés específico del Municipio, de la ciudad o de los barrios, mediante petición del 5% del electorado”. Igualmente, la Constitución del estado de Tocantins (1989), en su artículo 62, fija que, “La ley Orgánica del Municipio y la Régimen Interno de la Cámara Municipal asegurarán la iniciativa popular de proyectos de ley a través de la solicitud de, por lo menos, cinco por ciento del electorado”. Assembléia Estadual Constituinte. *Constituição do Estado do Tocantins 1989*. Texto constitucional de 05 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 01/89 a 19/2006. Consultado en el portal electrónico Interlegis ©. www.interlegis.gov.br

Pese a encontrarse estipulada principalmente para los casos de enmienda y reforma de las propias LOM, la iniciativa legislativa popular dentro de la mayoría de estas leyes también tiene cierto espacio como procedimiento facultativo desde abajo para la creación de ordenanzas sobre otras materias que puedan ser de interés de la ciudadanía. Sin embargo, este aspecto positivo se ve de inmediato empañado por los límites que a esta facultad impone la intermediación del Legislativo en cuanto al destino de la iniciativa, lo cual despoja a este MDD de su carácter decisorio como recurso político, convirtiéndolo en un punto gris y módico de acceso al sistema, ya que serían los representantes y no los propios ciudadanos quienes tomarían la decisión definitiva sobre su aceptación o rechazo.

Al igual de lo que sucede con el caso argentino, todas las LOM brasileñas consideradas establecen como procedimiento la presentación por parte de la ciudadanía de un proyecto de Ley ante la Cámara Legislativa Municipal, el cual sería puesto a disposición de los concejales para su discusión con miras a tomar una decisión sobre el mismo dentro de un plazo –en aquellas LOM que lo especifican– de entre cuarenta y cinco y sesenta días. Dicha dependencia de los designios del Poder Legislativo, además de desvirtuar el carácter directo de la iniciativa como mecanismo de soberanía popular, hace que el mismo se encuentre expuesto a prácticas dilatorias y vacilantes sobre su curso final por parte de la Cámara Municipal, la cual, como está estipulado en el caso de algunas LOM, puede posponer de forma indefinida la discusión y votación de cualquier iniciativa de ley, sin que medie algún dispositivo que limite o sancione esta conducta.¹⁸

Además de establecer el número mínimo necesario de firmas del padrón electoral para la activación de este MDD, el cual oscila en la mayoría de las LOM entre 1% y 5% de los electores, algunas de estas leyes contemplan como elemento singular la tipificación de aquellos actores de la sociedad civil a los que está reservado la potestad de activarlo, dando muestras de esta forma de cierta visión de empoderamiento de la ciudadanía. Dos ejemplos extremos son las LOM de Río de Janeiro (1990) y Rio Bramco (1990), donde la primera estipula un amplio abanico de agentes sociales que pueden activar la iniciativa, mientras que la segunda, por el contrario, lo restringe únicamente al cuerpo electoral y reserva a las asociaciones de la sociedad civil legalmente constituidas el derecho exclusivo a presentar

¹⁸ En las LOM de Fortaleza (1990), Goiania (1990), Salvador (2006) se contempla que si cumplido el tiempo reglamentario el proyecto de ley no ha sido discutido ni votado, será reinscrito para el siguiente período ordinario de la legislatura y en caso de que no sea discutido dentro del período correspondiente a esa legislatura, podrá ser postergado para la próxima legislatura.

proyectos de enmiendas a la LOM, siendo estas organizaciones las responsables de recoger y garantizar las firmas de los electores que suscriban dichos proyectos.

Otra gran diferencia entre estas dos leyes y que muestra otro de esos rasgos muy peculiares presentes dentro del procedimiento de la iniciativa legislativa popular en la legislación municipal brasileña, estriba en que dentro de la LOM de Río de Janeiro el quórum para la activación de este mecanismo no está limitado al acostumbrado porcentaje de electores inscritos. Según esta Ley, dependiendo de quien sea el actor social que trate de impulsar una iniciativa de ley, el quórum lo constituyen otras proporciones numéricas en función de otras condiciones de los ciudadanos, como puede verse en el caso que sea una entidad representativa de la sociedad civil la que busque llevar adelante la iniciativa, en la cual esta LOM estipula que se dará curso a la misma si el proyecto de ley es suscrito por la mitad más uno de los afiliados de la dicha entidad.¹⁹

También, la legislación municipal brasileña presenta como rasgo inusual, pero significativo a efectos de un mayor ejercicio democrático, el que los proyectos de iniciativas legislativas populares presentados ante el Legislativo puedan ser defendidos por algunos de sus promotores, dándole esto cierta visión deliberativa al proceso de ejecución de este MDD. Algunas de las LOM como la de Río de Janeiro (1990), Salvador (2006), Goiania (1990), Belo Horizonte (1990) y Recife (1990) establecen que entre dos y cinco signatarios de la propuesta tendrán el derecho garantizado a presentar alegatos a favor de la misma en el marco de las sesiones correspondientes a la discusión del proyecto en cuestión.

Bien sea por referéndum o iniciativa legislativa popular el número de consultas que se pueden efectuar al año está limitado a dos en la mayoría de los casos, quedando prohibida su realización entre los seis y cuatro meses anteriores a la fecha de cualquier acto comicial para la elección de autoridades nacionales, estatales o municipales. En vista de ello, hay algunas LOM como la de Río de Janeiro (1990), que disponen como derecho y garantía de los ciudadanos la presentación de hasta cinco propuestas de activación al año para que sean estudiadas por la Cámara Municipal, quien en última instancia, como ya se ha dicho antes, será la que en definitiva decidirá sobre el futuro de la consulta, situación que al final termina distorsionando el carácter facultativo desde abajo, el cual supuestamente le ha sido otorgado a la ciudadanía como principio de soberanía popular en dicha ley.

¹⁹ También, la Ley de Río de Janeiro establece como requisito para el caso de entidades federativas que busquen impulsar una iniciativa de ley, que el proyecto sea avalado por la firma de un tercio de sus colegiados.

CONCLUSIONES

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

La renovada apelación a ciertos mecanismos de democracia directa dentro del sistema representativo ha tenido que ver con la acuciante importancia obtenida por el expediente de la participación ciudadana como respuesta frente a los problemas de legitimidad en el ejercicio del gobierno democrático, basado exclusivamente en el principio de representación política. En medio de este interés por el recurso de la participación, diversas perspectivas modernas sobre la democracia han actualizado en cierta forma algunos principios básicos de la democracia directa a partir del rescate de ciertos elementos propios del modelo antiguo, permitiendo su reinterpretación a través de ideas y conceptos como la deliberación, la autonomía del sujeto, la rendición de cuentas y el empoderamiento ciudadano.

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

En tanto componentes de ese nuevo diseño institucional democrático, los MDD se convertían formalmente en puntos de acceso al sistema tanto a nivel nacional

como local, ausentes hasta entonces, dado el pasado autoritario en algunos países y en otros al excesivo centralismo que había caracterizado por más de un siglo de vida republicana el manejo del Estado. La llegada de estos instrumentos de la mano de la descentralización a los ámbitos municipales a través de un nuevo marco jurídico, en el que se reconocían un cúmulo de inéditos derechos para la ciudadano, daba a suponer la presencia de cierto espacio de oportunidad política para la participación de la gente en asuntos públicos desde siempre reservados a la gestión exclusiva de las autoridades.

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

Lejos de considerar cuál ha sido su aplicación en la realidad, los rasgos institucionales que muestran estos mecanismos dentro de la legislación municipal brasileña, dan cuenta de ciertos procedimientos de democracia seudodirectas, ya que en muchos casos se comprometen los elementos básicos que identifican a dichos instrumentos como canales directos para la expresión de la voluntad ciudadana. El hecho de que estos mecanismos se hayan concebido dentro del funcionamiento de sistemas representativos, no invalida la posibilidad que los mismos tenga un carácter más decisivo por parte de la ciudadanía, ni obliga a que sus procedimientos se encuentren tan mediados por los propios poderes del Estado, los cuales acaparan en la mayoría de los casos las facultades de activación de tales instituciones.

Partiendo de entender los MDD como puntos de acceso al sistema político, encontramos que los mismos registran dentro de dichos marcos legales evidentes limitaciones en cuanto a un diseño institucional que promueva la participación y la injerencia ciudadana en los asuntos públicos mediante estas formas de ejercicio directo de la soberanía popular. El predominio en la mayoría de las leyes de procedimientos facultativos desde arriba, así como la perenne disposición a que las decisiones sobre las iniciativas facultadas desde abajo estén determinadas por el Poder Legislativo, da muestra de una estructura jurídica que sólo ofrece a través

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

de los MDD unos canales muy restringidos de acceso a las decisiones por parte de la ciudadanía.

Tales limitaciones que contemplan los MDD dentro de marco jurídico municipal, no implican, sin embargo, dejar de reconocer que el desarrollo de todas estas leyes evidencia la existencia de cambios de acceso al sistema, en el cual la incorporación de figuras como el referéndum y la iniciativa legislativa popular, con todas y sus restricciones, se ofrecen como vías para que la ciudadanía pueda manifestar de sus demandas y voluntades, recursos políticos que hasta hace apenas tres décadas atrás no figuraban como parte de los derechos de los que podía hacer uso la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR DE LUQUE, L. (1977). *Democracia directa y estado constitucional*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado.
- ALTMAN, D. (2005). “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?” *Política y Gobierno*, vol. XII, nº 2, pp. 203-232, CIDE, México.
- AMENTA, E. y ZYLAN, I. (1991). “It happened here: Political opportunity, new institutionalisms, and the Townsend movement”. *American Sociological Review*, vol. 56, nº 2, pp. 250-265.
- BALDASSARRE, A. (1992). “Referendum e legislazione”, en *Referendum*, pp. 32-44. Roma: Editori Laterza.
- BARBER, B. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California.
- BEETHAM, D. (1994). *Defining and measuring democracy*. London: Sage.
- BEZZI, D. (1990). *Iniziativa legislative popolare e forma di governo parlamentare*. Milano: Giuffrè Editore.
- BOBBIO, N. (1996). *El filósofo y la política*. Compilación de José Fernández Santillán. México: Fondo de Cultura Económica.

- BOGDANOR, V. (1991). “Referéndum e iniciativa”, en *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Madrid: Alianza Diccionarios.
- CACIAGLI, M. y ULERI, P. (1994). “Una prospettiva comparativa per valutare le consultazioni referendarie”, en *Democrazie e referendum*. Roma: Editori Laterza.
- CLEMENS, E. (1996). “Organizational form as frame: Collective identity and political strategy in the American labor movement, 1880-1920”, en *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings*, pp. 205-226. Cambridge: Cambridge University Press.
- CUOCOLO, F. (1971). *Saggio sull'iniziativa legislativa*. Milano: Giuffrè Editore.
- DELLA PORTA, D. (1996). *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia 1960-1995*. Roma: Editorial Laterza.
- DELLA PORTA, D. y DIANI, M. (1997). *I movimenti sociali*. Roma: Editorial La Nuova Italia Scientifica.
- DUVERGER, M. (1988). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel.
- EISENGER, P. (1973). “The conditions of protest behavior in American cities”. *American Political Science Review*, nº 69, pp. 11-28.
- ELSTER, J. (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- FERNÁNDEZ, M. (2001). *La iniciativa legislativa popular*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- FISHKIN, J. (1995). *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Editorial Ariel.
- FUNG, A. y WRIGHT, E. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.
- GARCÍA, A. (2005). “La revocatoria del mandato: un breve acercamiento teórico”. *Quid Juris*, año 1, vol. 1, pp. 25-40. México, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

- GEMMA, G. (1983). “Referéndum”, en *Diccionario de política*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- GUILLAUME-HOFNUNG, M. (1987). *Le référendum*. París: Presses Universitaires de France.
- HABERMAS, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Vol. 1. Madrid: Editorial Taurus.
- IBARRA, P.; R. GOMÀ y S. MARTI (2002). *Creadores de democracia radical: Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria Editorial.
- JESEN, M. y MECKLING, W. (1976). “Theory of the firms: Managerial behavior, agency costs and ownership structure”. *Journal of Financial Economics*, vol. 3, nº 4, pp. 305-360.
- LISSIDINI, A. (2006). *Democracia directa en América Latina: ¿amenaza populista o una voz que evita la salida?* Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 2006.
- LUCIANI, M. (1992). “Introduzione”, en *Referendum*, pp. 3-17. Roma: Editori Laterza.
- McADAM, D. (1982). *Political process and the development of black insurgency 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago Press.
- McADAM, D.; McCARTHY, J. y ZALD (1996). “Conceptual origins, current problems, future directions”, en *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings*, pp. 23-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCARTHY, J. (1996). “Constraints and opportunities in adopting, adapting, and inventing”, en *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings*, pp. 141-151. Cambridge: Cambridge University Press.

- McLAIN, P. (1988). "Arizona "high noon": The recall and impeachment of Evan Meacham". *Political and Science Politics*, vol. 21, nº 3, pp. 628-638.
- MAHRENHOLZ, E. (1992). "Referéndum e democrazia", en *Referendum*, pp. 21-31. Roma: Editori Laterza.
- MARAVALL, J.M. (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Editorial Taurus.
- MIRÓ, F. (1990). *Democracia directa y derecho constitucional*. Lima: Artes y Ciencias Editores, Concytec.
- PAYNE, M.; ZOVATTO, D.L; CARRILLO, F. y ALLAMAND, As. (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: IDEA-BID.
- PRUD'HOMME, J.-F. (2001). *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Federal Electoral.
- PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. y MANIN, B. (1999). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press,
- RAMÍREZ, J. (2002). *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*. México: Iteso.
- RIAL, J. (2000). Instituciones de democracia directa en América Latina, en www.ndipartidos.org, consultado el 2 de febrero de 2008.
- SMULOVITZ, C. y PERUZZOTTI, E. (2000). "Societal accountability in Latin America". *Journal of Democracy*, vol. 11, nº 4, pp. 147-158.
- TARROW, S. (1996). "States and opportunities: The political structuring of social movements", en *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1994). *Power in movement. Social movements, collective action and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1989). *Democracy and disorder: Protests and politics in Italy: 1965-1975*. Oxford: Clarendon Press.

JOSÉ GUILLERMO GARCÍA CHOURIO

- THIBAUT, B. (1998). “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH/Capel, Fondo de Cultura Económica.
- TILLY, C. (1978). *From mobilization to revolution*. New York: McGraw-Hill.
- VOSS, K. (1996). “The collapse of a social movement: The interplay of mobilizing structures, framing, and political opportunities in the knights of labor”, en *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings*, pp. 227-258. Cambridge: Cambridge University Press.
- WEBER, M. (1984), [1922]. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ZIMMERMAN, J. (1992). *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*. México: Limusa.
- ZOVATTO, D. (2004). “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2004”, en *Democracia directa y referéndum en América Latina*. La Paz, Bolivia: Corte Nacional Electoral.