

Democracia Directa en Ecuador y Colombia: la Revocatoria del Mandato a  
Alcaldes como instrumento político

Autor: Luis Carlos Erazo

e-mail: luccas77@gmail.com

Estudiante de Maestría en Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO - Ecuador

Área temática: Democracia

"Trabajo preparado para su presentación en el Séptimo Congreso Latinoamericano de Ciencia  
Política, Bogotá de 2013."

Quito, 31 de Agosto de 2013

## Resumen

El debate académico sobre democracia, aborda principalmente la democracia representativa, sus formas, contextos y la calidad de su aplicación real en los sistemas políticos en los que Estado y ciudadanía interactúan. No obstante, también existe interés en otros tipos de democracia, como la directa. Esta merece un análisis particular dada su importancia como instrumento político institucionalizado capaz de generar una política del consenso, a través de la cual, la ciudadanía manifiesta sus demandas de cara al Estado, generando escenarios propicios para la configuración de políticas públicas, fortaleciendo el ejercicio democrático y complementando al mismo tiempo a la democracia representativa.

## Introducción

La democracia directa como instrumento político con sus tres mecanismos básicos: referendo, iniciativa popular y revocatoria del mandato, puede definirse en términos generales, como una institución política con alta capacidad para generar incentivos concretos para los actores políticos, dado que tiene como función conformar y fortalecer identidades, al mismo tiempo es un instrumento estratégico para la configuración de los contextos en los que se formulan y articulan las políticas de gobierno (*policy-making*). Además funciona como una herramienta catalizadora de las demandas sociales y los intereses generales, que bien pueden coadyuvar u obstaculizar la consolidación de los sistemas democráticos (Altman, 2005).

Desde otra mirada, la democracia directa abre la posibilidad de resolver las tensiones de la vida política y normativa de un país. Sin embargo, es importante aclarar, que el hecho de que esos mecanismos de democracia directa (MDD), sean usados de manera sistemática en un país (el caso de Venezuela y Uruguay), no significa que ese país sea más vulnerable ante las políticas populistas, que aquellos países que mantienen una democracia esencialmente representativa. Por el contrario quizás el objetivo más preponderante de los MDD consiste en operar de forma complementaria a la democracia representativa fortaleciendo la participación ciudadana.

De hecho, es evidente que los países que aplican los MDD, gozan de una relativa estabilidad en términos sociopolíticos y económicos. Sin embargo, hacer uso de los MDD, no significa que los conflictos desaparezcan totalmente, dado que ningún país está exento de crisis. En países como Suiza y Uruguay, donde se usa los MDD sistemáticamente, se ha

logrado establecer una importante trayectoria, en el logro de una política del consenso. Ello demuestra, que la importancia que representa el uso de los MDD, no radica tanto en el resultado es decir, si la iniciativa al final es favorable o no. Lo que realmente importa son los procesos políticos que se generan cuando se recurre al uso de los MDD (Altman, 2007).

Ante lo expuesto hasta el momento, cabe preguntarnos ¿Con qué objetivo se han diseñado los MDD? Se puede afirmar sin duda que son instrumentos políticos diseñados institucionalmente para dos propósitos esenciales: 1) para garantizar a la ciudadanía su intervención colectiva de manera directa, así como su incidencia en la administración del Estado y su acontecer político; y 2) para controlar y regular su intervención. En resumen, son un conjunto de instrumentos políticos institucionalizados a través de los cuales se buscan disminuir las brechas existentes entre los intereses de la ciudadanía y las políticas gubernamentales (Kaufmann, 2007) a la vez que coadyuvan a potencializar el ejercicio democrático y la asociatividad ciudadana.

De otra parte, La configuración y el reconocimiento constitucional que los MDD han tenido históricamente en las dos últimas décadas en diferentes países, marca una pauta relevante en el orden sociopolítico, toda vez que su uso se convierte en un indicador de los niveles de democracia y de la importancia que el ciudadano promedio le adjudica a la vida política del país que habita (Peters, 1999). En el caso de América Latina, si bien en las últimas décadas, se ha experimentado un aumento en la recurrencia al uso de la democracia directa en sus distintas formas, el interés de la Ciencia Política por estudiar este hecho, ha sido relativamente bajo, de ahí la importancia de abordar su estudio.

Sobre la recurrencia al uso de los MDD, en lo que sigue de este documento, me propongo desarrollar una reflexión partiendo de la revisión de la literatura especializada en torno al uso de los de los MDD, con el propósito de tener un acercamiento al estado actual del conocimiento, a partir de evaluar y sintetizar la producción académica que otros estudiosos han elaborado sobre el tema (Sautú, 2005). Específicamente, mi objetivo es indagar de manera general, en qué estado se halla el debate respecto a la recurrencia ciudadana para el uso de los MDD en diversas regiones geográficas. Posteriormente, relacionaré algunos elementos que ayuden a entender la importancia de la Revocatoria del Mandato a Alcaldes como un instrumento político fundamental para el fortalecimiento del ejercicio democrático tanto en Ecuador como en Colombia.

## **Elementos aclaratorios sobre el uso y activación de los MDD**

Las democracias contemporáneas tienen como la principal forma de participación ciudadana en política, la elección de representantes que gobiernan en los diferentes niveles del Estado en nombre de sus electores. Es decir, los ciudadanos eligen a través de su voto, a quienes los representan, legislan y fiscalizan. Este proceso electoral, es lo que se conoce como democracia representativa. Sin embargo, históricamente han existido otros tipos de participación como el que se propicia a través de la democracia directa, esto con el fin de complementar a la democracia representativa y fortalecer el ejercicio democrático garantizado una mayor participación e incidencia directa de la ciudadanía en los asuntos públicos (Zovatto, 2007).

Desde la década de los setentas, a partir de la tercera ola de la democracia y hasta el presente, en gran parte de América Latina se suscita una creciente demanda y movilización de distintos actores sociopolíticos, que impugnan la democracia representativa, argumentando que ésta, limita su accionar político únicamente a los períodos electorales, generado con ello un vínculo relativamente débil entre la sociedad civil y la clase política (Lissidini, 2008). En respuesta a estas demandas, varios países latinoamericanos, han implementado constitucionalmente MDD, advirtiendo con ello, que el ciudadano no debe delimitar su acción política exclusivamente a votar para elegir dignidades gubernamentales, pues si bien es cierto que a través del voto delega el ejercicio de la función pública, el ciudadano nunca pierde su capacidad de incidir permanentemente en la ejecución de la misma.

La razón que propicia este análisis tiene que ver con el hecho de que pese a que los MDD están reconocidos constitucionalmente en la mayoría de los países latinoamericanos, la recurrencia ciudadana para su uso, en algunos países se presenta con mayor frecuencia que en otros. Este fenómeno está relacionado principalmente con el origen o procedencia para el uso de la iniciativa (Altman, 2005). Es decir, que uno de los principales factores para activar los MDD, tiene que ver con el origen del cual proviene la iniciativa para la acción política (Tsebelis, 2006).

Según lo expresado, la procedencia para activar los MDD tiene dos vertientes, una cuando la iniciativa surge desde el ejecutivo o desde el legislativo, buscando que los

ciudadanos ratifiquen con su voto una decisión adoptada por alguno de los dos poderes políticos; y la segunda vertiente se presenta cuando la iniciativa surge desde de abajo, es decir, desde la ciudadanía o las organizaciones civiles, como actores de veto en el juego político, frente a los gobernantes elegidos (Chocca, 2010).

Cuando la procedencia de la iniciativa para el uso de los MDD, surge desde los gobernantes es decir, cuando las autoridades de un país convocan a consulta popular o plebiscito, se está frente a una iniciativa desde arriba, que tiene mucha relación con un sub-tipo de democracia denominada delegativa, caracterizada por el uso vertical de la autoridad gubernamental para legitimarse en el poder (O'Donnell, 1994). Por el contrario, cuando son los ciudadanos los que se movilizan demandando de cara al Estado, a través de mecanismos de participación tales como los MDD, expresándose igualitariamente y sin intermediación sobre temas de interés público (Pachano, 2008b), se está frente a una iniciativa desde abajo, que dicho sea una vez más, es la que interesa en el presente análisis y que a continuación se expone en la revisión de la literatura que se ha producido sobre el tema.

**Cuadro 1. Estado del debate sobre la recurrencia al uso de los MDD**

<b>Literatura sobre recurrencia al uso de los MDD según tres variables explicativas</b>		
<b>Variables Explicativa</b>	<b>Autor / año</b>	<b>Países</b>
<b>El Diseño Institucional</b>	Altman David, 2005	Latinoamérica
	Altman David, 2007	Venezuela, Argentina, Chile Ecuador Uruguay
	Altman David, 2011	Ecuador, Colombia, Bolivia, Uruguay
	Barczak Mónica, 2001	Latinoamérica
	Chocca, 2010	Uruguay
	Hevia de la Jara Felipe, 2010	Uruguay, Colombia, Argentina y México
	Ingram Paul & Clay Karen, 2000	Teoría Neo Institucionalismo
	Lissidini, 2011; 2008; Lissidini, Welp, Zovatto, 2008.	Venezuela. Bolivia, Chile Uruguay, Colombia, Ecuador, Paraguay
	North Douglas, 2010	Teoría Elección Racional
	Pachano Simón, 2007	Ecuador
	Pachano Simón, 2008	Ecuador
Peters, 1999	México, Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay	

	De la Calle Humberto, 2005	Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú.
	Welp & Wheatley, 2009	Kirguistán, Belarús, Perú, Ecuador, Moldova y Chile
	Zovatto, Daniel, 2007	Latinoamerica
<b>La Cultura Política</b>	Altman David, 2005	Latinoamérica
	Almond & Verba, 2001	Cultura Política
	De la Calle Humberto, 2005	Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú
	Pachano Simón, 2008b	Ecuador
	Lissidini Alicia, 2011	Venezuela. Bolivia, Chile Uruguay,
	Lissidini, Welp, Zovatto, 2008	Colombia, Ecuador, Paraguay
	Maraví, Milagros, 1998	Perú
	Rial, Juan, 2000	Latinoamerica
<b>La Desigualdad Socioeconómica.</b>	García José, 2009a	Reflexión teórica
	Rousseau, Jacques, 2002	Teoría: Desigualdad Social
	North Douglas, 1993	Teoría Elección Racional
	Becker, Gary, 1986	Enfoque económico de la conducta Humana: teoría de la decisión.
	García José, 2009b	Argentina

**Fuente:** elaboración propia para esta investigación

### 1) Explicación Variable Diseño Institucional

La literatura especializada enfatiza en que, dado que los MDD son instrumentos políticos diseñados institucionalmente, una primera variable que puede explicar entonces su utilización, es la que tiene que ver con el diseño institucional adoptado para su acceso y operatividad, es decir, cómo influye éste diseño (y el proceso que conlleva su aplicación), en términos de costos de transacción cuando la ciudadanía requiere utilizar los MDD.

Puede deducirse entonces que, la ciudadanía recurre o no a los MDD según los costos de transacción que le represente la utilización de los mismos. Como ya se advirtió, ello tiene relación directa con la arquitectura (diseño) de los MDD, en términos de incentivos tanto positivos como negativos, puesto que en torno a esos incentivos, se amplían o limitan las motivaciones de los ciudadanos para recurrir al uso de los MDD (Ingram & Clay 2000). Esto implica que quienes pretendan utilizar los MDD, deberán realizar previamente un análisis de los costos de transacción que les representa recurrir a dichos mecanismos para decidir si los usan o no. En resumen, el diseño institucional está relacionado directamente con la forma en cómo el juego es en realidad jugado, y como dicho juego es un efecto de la estructura formal

en la que están enmarcadas las restricciones institucionales y todas las particularidades que hay que salvar cuando se requiere utilizar esos MDD (North, 2010).

Partiendo de la doble clasificación mencionada en el acápite sobre el uso, activación y procedencia para el uso de los MDD, tenemos que, cuando los MDD se operan desde arriba, la ciudadanía desempeña un papel reactivo. Entre tanto que cuando se operan desde abajo su papel es proactivo (Altman, 2005), al presente análisis le interesa el papel proactivo de la ciudadanía respecto a la recurrencia de los MDD. Por ello es pertinente indagar los aspectos que caracterizan esta recurrencia, los cuales tienen asidero en un conjunto de estudios que explican diversas causas frente al uso de los MDD, tales como la creciente desconfianza hacia la clase política y una sostenida crítica a la democracia representativa, la cual limita la acción política ciudadana, únicamente a elegir dignidades gubernamentales cada determinado periodo (Altman, 2005).

De este modo, el origen de la iniciativa para activar los MDD, es un factor fundamental para que la ciudadanía tome la iniciativa de recurrir o no, a su uso. Entendido así, la activación de los MDD se presenta bajo un doble criterio combinado: según su ámbito de aplicación, pueden ser personales o sustantivos. Y según su origen, pueden provenir desde abajo y considerarse de corte popular, es decir, de recurrencia ciudadana; o pueden provenir desde arriba y en ese sentido, serían de corte institucional. De todas maneras, lo significativo como ya se dijo, es el hecho de que los MDD complementan a la democracia representativa, garantizando que exista una participación más amplia y una incidencia directa de la ciudadanía en la vida política de un país (Zovatto, 2007).

No obstante, en sistemas políticos como el chileno, los MDD no gozan de un total reconocimiento y por ende tampoco se presenta un uso sistemático de los mismos. La Constitución chilena reconoce el referéndum obligatorio (Artículos 128-129) y este únicamente se puede aplicar en determinadas circunstancias, tal es el caso cuando existen diferencias irreconciliables de opinión entre el ejecutivo y el legislativo. Por esta razón, frente a la experiencia chilena, se ha planteado que el implementar más MDD en la constitución, sin duda, sería una vía inconfundible para consolidar paulatinamente el sistema democrático (Altman, 2007).

Desde otra concepción, existen estudios sobre el uso de los MDD, que plantean que la manera como se han configurado los procedimientos de su articulación, es decir, la forma como están diseñados los MDD respecto a los espacios de toma de decisiones institucionales y como su apertura hacia la ciudadanía, constituye un factor decisivo para que ésta tome o no, la iniciativa de usarlos. Sin embargo, ello no significa que un diseño accesible en el proceso de implementación de los MDD sea garantía plena para que los ciudadanos recurran al uso de los mismos (De la Calle, 2005), si bien éstos, son instrumentos para que la ciudadanía canalice su participación en la vida política del país, la tentativa del ciudadano promedio a recurrir a su uso, conlleva inseparablemente un problema de elección, dado que no siempre le resulta racional actuar bajo la normativa y el diseño institucional establecidos (North, 2010).

En acotación a lo expuesto, estudios sobre democracia directa desarrollados en Ecuador, plantean desde un análisis de las disposiciones constitucionales y la normatividad legal, que la existencia de los MDD, supondría la presencia de un gran interés de parte de la ciudadanía para recurrir al uso de estas instituciones políticas, puesto que a través de ellos es posible canalizar la voluntad participativa de la gente. No obstante, ello no ha ocurrido así y más bien la ciudadanía ha optado por actuar al margen de estos instrumentos que proporcionan condiciones para la acción política (Pachano 2008a) negándose así, la posibilidad de ampliar la participación y la incidencia directa de la ciudadanía en los asuntos de interés general.

Realizando un análisis de costo beneficio, Pachano (2008) sostiene que las causas para la baja utilización de los MDD en Ecuador pueden estar relacionadas con dos factores fundamentales: 1) el carácter no vinculante de la ciudadanía a la consulta popular y 2) el paulatino proceso de informalización de la política, que en los últimos años se ha fortalecido debido a las prácticas clientelistas y las corruptelas que han desplazado la política hacia una ética ajena a la establecida por la institucionalidad. Con esto advierte el autor, que mientras no exista una democracia representativa visiblemente definida, se hace imposible adoptar y poner en práctica los MDD (Pachano, 2008a).

El autor termina su análisis argumentando que si las causas para el uso de los MDD son las que se han expuesto, la esencia del problema para la baja utilización de los MDD, no se encuentra en el diseño institucional ni en la normatividad de la política ecuatoriana. Su análisis demuestra que no existen obstáculos significativos para que los ciudadanos usen los

MDD, y que las causas deberán buscarse en otros ámbitos. Propone que para aumentar el nivel de utilización de los MDD, muy poco se ganaría con reformar las actuales disposiciones constitucionales, por el contrario aportaría más el establecimiento de un sistema de incentivos (positivos y negativos) que procuren la formalización de la política. De esta manera se reduciría la incidencia de los grupos de presión, contribuyendo tanto a una mayor utilización de los MDD por parte de la ciudadanía, como al fortalecimiento de la calidad del sistema democrático (Pachano 2007).

Otros estudios comparativos desarrollados en América Latina sobre el uso de los MDD, específicamente sobre el uso de la Iniciativa Legislativa Popular demuestran que pese al reconocimiento constitucional y legal que han logrado estos mecanismos, la recurrencia y uso de los mismos, aún es bastante débil y no alcanza niveles de significancia. A nivel nacional los países que reconocen la Iniciativa Legislativa Popular como una opción legal y que la han utilizado son: Argentina, Colombia y Uruguay. A nivel sub nacional se han utilizado en el Estado de Jalisco, México, y en Buenos Aires, Argentina (Hevia de la Jara, 2010).

Sin embargo, Hevia (2010) analiza las causas que explican la baja recurrencia al uso de los MDD. Sostiene que la baja recurrencia en el uso de la iniciativa legislativa popular, está relacionada con la cantidad y la distribución geográfica de las firmas requeridas para presentar la iniciativa y asegura que en la gran mayoría de los países de América Latina los porcentajes de firmas necesarias respecto al padrón electoral efectivo son demasiado altos. En este sentido, plantea que lo más adecuado sería que exista una ley que regule y controle la distribución porcentual de firmas tanto en el orden nacional como sub nacional.

Así mismo Hevia (2010) sostiene que es factible que la distribución para la recolección de firmas tenga mayor impacto en un país federado que en un país unitario y de esta manera se generaría una importante acción descentralizadora. Su análisis concluye que las iniciativas legislativas populares regularmente han sido propuestas por organizaciones sociales con un radio de acción muy limitado y cuyas articulaciones no siempre llegan a las diversas regiones del país, ello dificulta más para que la ciudadanía recurra al uso de este mecanismo (Hevia de la Jara, 2010).

Otros estudios alrededor del mundo, muestran que el debate se mantiene abierto en torno a cuestiones como: el uso sistemático de los MDD, las causas o las consecuencias de su uso, así como la inclusión de los mismos en el orden jurídico constitucional. De manera más acentuada, hay quienes sostienen que los MDD debilitan la democracia representativa (Barczak, 2001), en contraposición, están quienes plantean que esa debilidad es característica de la democracia representativa, debido a la falta de control y regulación de la misma. Quienes median en esta disputa, plantean que de resultar correcto el planteamiento de Barczak, cabría preguntarse, qué es lo que explica entonces, la fortaleza de las instituciones representativas como las de Uruguay, que sin duda es el país latinoamericano que con más frecuencia recurre a los MDD (Altman, 2011).

El principal argumento que reconcilia este debate, sostiene que muchos de estos estudios se han realizado desde un punto de vista jurídico formal, sin considerar las implicaciones terminológicas de las categorías de la democracia directa y sin centrarse en casos particulares que ofrezcan una amplia imagen de cómo se han utilizado los MDD. De este hecho se deriva una de las consecuencias más notorias, la cual tiene que ver con que, el estado del conocimiento sobre la recurrencia al uso de los MDD, se halla altamente fragmentado. En este sentido, es indudable plantear que ésta es una de las aristas que mantiene vivo el debate sobre el uso de los MDD.

De otra parte, autores como Welp y Wheatley, (2009) tomando como unidad de análisis varios países (Kirguistán, Belarus, Perú, Ecuador, Moldova, Chile), desarrollan un análisis sobre el uso de los MDD, centrándose particularmente en las potencialidades que brinda la aplicación del referéndum convocado “desde arriba”, es decir, convocado por uno de los dos poderes: el ejecutivo o el legislativo. Los autores plantean además, que se ha dado preponderancia a este tipo de estudio en América Latina, resaltando el valor de elementos explicativos que destacan la condición de *outsider* de los líderes que han recurrido a dicho mecanismo, sin embargo, ello ha sido así, dado que se le ha restado importancia a otras variables relevantes que a lo mejor podrían brindar una explicación significativamente mayor sobre este fenómeno político (Welp & Wheatley, 2009).

El propósito fundamental del análisis que plantean Welp y Wheatley (2009), consiste en profundizar en las causas del uso del referéndum desde arriba, para ello identifican una serie de factores e incentivos bajo los cuales se produce la iniciativa para el referéndum. Su

análisis en los seis países mencionados, les lleva a la conclusión de que el mayor incentivo para iniciar este tipo de referéndum se sustenta en el interés de reforzar el poder del actor que lo convoca. Sin embargo, dirán los autores, los líderes que plantean la iniciativa, no tienen garantizados los resultados y ello significará la tentación de utilizar “cualquier” tipo de recurso para obtener la victoria. Este comportamiento de los actores implicará evidentemente riesgos para la democracia en sí y para la calidad del sistema democrático (Welp & Wheatley, 2009) lo que a su vez, puede tener incidencia sobre el grado de recurrencia al uso de los MDD.

## **B. Variable Cultura Política**

La segunda variable que explica la mayor o menor recurrencia ciudadana al uso de los MDD, es la que tiene que ver con el nivel de cultura política de la ciudadanía y los partidos políticos entendida ésta como el conjunto de valores específicos que tiene la gente alrededor o respecto del entramado político del país que habita (Almond y Verba, 2001). Este conjunto de valores en tanto acervo de conocimientos que en materia política tienen los ciudadanos, es uno de los factores que puede determinar la recurrencia al uso de los MDD. Es decir, a mayor grado de cultura ciudadana y de formación política de la ciudadanía, cabe mayor posibilidad de apertura en los intereses ciudadanos para recurrir al uso de los MDD. Y al contrario, a menor grado de cultura ciudadana y formación política, se disminuyen las posibilidades y el horizonte de intereses que pueden motivar a que los ciudadanos recurran al uso de los MDD.

Como se puede observar, la variable Cultura Política, es fundamental y determinante en el accionar político ciudadano, en tanto que permite develar las orientaciones, actitudes y posturas que la ciudadanía asume respecto del sistema político y de su propio desempeño dentro de ese sistema. En síntesis, la Cultura Política se sostiene a partir de la confluencia y continuidad de un conjunto de diversas orientaciones de tipo afectivo, cognitivo y evaluativo hacía el sistema político y administrativo y desde su propio rol en tanto sujeto político miembro de ese sistema (Almond y Verba, 2001) En este sentido, la cultura política es esencial en tanto que se convierte en fuente o acervo de valores que orienta el poder de decisión de los ciudadanos, cuando se trata de participar políticamente o de incidir directamente sobre asuntos de interés público.

Así mismo desde el ámbito de la cultura política, se argumenta que es vital profundizar en los estudios sobre democracia directa, en la medida en que el ejercicio de la misma conlleva tanto oportunidades como riesgos para el ejercicio democrático. Las oportunidades, se presentan en términos de lo que tiene que ver con promover una cultura del involucramiento ciudadano e incentivar la participación de la misma, así como de controlar y transparentar la política y en general de incentivar la acción política ciudadana a través de los partidos políticos (Lissidini, 2011).

En cuanto a los riesgos, es importante analizar como los MDD en manos del gobierno y de la institucionalidad, debilitan aún más las ya menguadas democracias de América Latina aumentando así el verticalismo gubernamental y la delegación (Lissidini, 2011) de acuerdo con los riesgos que describe la autora, se aumenta igualmente el riesgo de una menor recurrencia ciudadana frente al uso de los MDD y por ende la posibilidad de que dichos mecanismos, solo se plasmen como mera enunciación constitucional, lo cual los distancia significativamente de consolidarse como instrumentos políticos realmente útiles para el ejercicio democrático de la ciudadanía.

En acotación a lo expuesto por Lissidini, hay quienes plantean que de lo que se trata, no es simplemente de una estrategia de la Nueva Administración Pública, o de lo que ella ha traído consigo, es decir, no se trata meramente de llenar de contenido político la receptividad de los gobiernos de turno. Lejos de ello lo que la democracia directa se propone es trascender la visión de ciudadano visto como un simple cliente que demanda que sus necesidades sean cubiertas por el Estado y sus instituciones (García, 2009a).

En otras palabras de lo que se trata es de entregarle a la ciudadanía un rol principal como verdadero artífice de propuestas que a partir de la gestión y la administración política, podrían formularse e implementarse como políticas públicas a través de los MDD. En este sentido, lo que el autor se propone es desarrollar un análisis teórico sobre el potencial que tienen los MDD, como instrumentos políticos que permiten aumentar la receptividad administrativa del Estado y el control que puede ejercer la ciudadanía sobre los gobernantes (García, 2009a).

Otros estudios analizan la inclusión constitucional de MDD en los países Latinoamericanos, con el propósito de identificar posibles explicaciones y tendencias del uso

de los mismos. Para ello abordan las reformas constitucionales llevadas a cabo en distintos países latinoamericanos, teniendo en cuenta básicamente dos dimensiones principales: las prerrogativas del poder ejecutivo y las potestades de los ciudadanos; a partir de ello se explica cómo los MDD, se convierten en herramientas políticas para la participación ciudadana y su involucramiento en temas de interés público (Lissidini, Welp, Zovatto, 2008; Rial, 2000).

De igual manera, estudios realizados en Perú, analizan la inclusión de los MDD en la Constitución de 1993, contexto en el que la ciudadanía peruana, después del “autogolpe” de abril del año inmediatamente anterior, vivía una crónica apatía frente a la participación política. El análisis desarrollado, determina cómo en este escenario de crónica apatía, el acudir a la operatividad de los MDD, pueden convertirse en un instrumento valioso, para el ejercicio del poder desde arriba, que podría contribuir a cambiar las situaciones de apatía ciudadana frente a la política (Maraví, 1998).

### **C. variable Desigualdad Socioeconómica.**

La tercera variable que tentativamente puede explicar la recurrencia ciudadana frente al uso de los MDD, es de carácter socioeconómico y plantea a la desigualdad social referenciada específicamente a través de un indicador: la desigual distribución de los ingresos entre los ciudadanos de un país. Esta variable es un factor condicionante para la ciudadanía cuando se trata de recurrir al uso de los MDD, en tanto es causante de brechas que van más allá de la mera condición económica y que dificultan la interacción ciudadana con el sistema político de un Estado. Brechas de desigualdad social relacionadas directamente con una raíz estructural de corte sociopolítico propiciado históricamente por los diversos sistemas de gobiernos (Rousseau, 2002).

Si se tiene en cuenta que las desigualdades en la distribución de los ingresos afectan a los ciudadanos en términos económicos a la hora de elegir racionalmente para reducir las incertidumbres que se generan en el marco de la interacción humana con el sistema estatal, se hace también necesario determinar en qué medida, el Estado y las instituciones, cumplen su función pública como garantes para que los ciudadanos ejerzan sus derechos políticos y sociales haciendo uso de dichas instituciones estatales cuando así lo ameriten o lo consideren necesario (North, 1993).

En otras palabras, a lo que se hace referencia es al hecho de que la conducta humana se ve condicionada por una de las tres definiciones de la economía: la existencia de bienes materiales para satisfacer las necesidades (Becker, 1986). En este sentido, si la existencia de esos bienes materiales no alcanza un mínimo de satisfacción de las necesidades para cubrir la existencia, la conducta humana tiende a verse influenciada por esta condición, cuando se trata de obtener la maximización de la utilidad en cualquier tipo de participación, en este caso en la posibilidad de participar y elegir entre recurrir o no al uso de los MDD (Becker, 1986). De esta manera, la conceptualización de esta tercera variable, se convierte en un factor determinante para la ciudadanía, a la hora de utilizar los MDD (North, 1993).

Si bien es cierto que para la utilización de los MDD existe una condición necesaria consistente en que: los MDD deben encontrarse institucionalizados en el marco del sistema político estatal para cada país y aunque así ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos; ello no es garantía suficiente y además difiere extensamente, de la necesaria existencia de una condición real en términos de estabilidad socioeconómica, que garantice a la ciudadanía las posibilidades y los medios tanto materiales como emocionales, a partir de los cuales pueda desarrollar las capacidades que requiere una ciudadanía culta y consciente políticamente hablando, para discernir cuando es necesario, pero ante todo cuando le es posible, activar los MDD como verdaderos instrumentos de expresión y decisión ciudadana (García, 2009b).

Desde una concepción de la estructura socioeconómica, aún son bastante residuales los estudios sobre recurrencia a los MDD, ello no ha permitido que se presente dentro de la producción académica la acumulación de evidencia empírica que se pueda referenciar de manera objetiva y pertinente. En un intento de generar evidencias empíricas para contribuir al debate, aquí se plantea que un factor que tentativamente puede explicar la recurrencia ciudadana frente al uso de los MDD, es justamente la desigualdad social mensurada a través de la desigual distribución de los ingresos entre los ciudadanos de un país.

Dado que las desigualdades en la distribución de los ingresos influyen en los ciudadanos en el sentido en que los afecta directamente para la toma de decisiones o elecciones racionales, estamos frente a una variable de tipo estructural que rinde explicaciones sobre la mayor o menor recurrencia ciudadana frente al uso de los MDD. Además, si descartamos estas desigualdades como simples coyunturas económicas y se evidencia que si

bien el Estado y las instituciones existen para reducir las incertidumbres que se generan a partir de la interacción humana con el sistema económico, también es necesario determinar en qué medida, Estado e instituciones, cumplen la función de propiciar y garantizar estabilidad económica, social y política, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos políticos acudiendo a las instituciones del Estado cuando estimen conveniente.

Como da cuenta parte de la literatura especializada, existe un acervo respecto a la producción de estudios sobre democracia directa y sus diferentes mecanismos. A pesar de ello, las investigaciones comparadas a nivel sub nacional que diserten sobre la recurrencia ciudadana frente al uso de los MDD, específicamente frente al uso de la revocatoria del mandato a alcaldes, en el contexto de países andinos como Ecuador y Colombia, son aún residuales. Toda vez que este es un tema relativamente poco estudiado, en este análisis me propongo profundizar y fortalecer los argumentos científicos que den pie al debate académico y permitan el desarrollo de la disciplina así como a una mejor comprensión del uso de los MDD, enfatizando particularmente en la revocatoria a alcaldes.

### **Algunos lineamientos teóricos sobre la recurrencia al uso de la Revocatoria del Mandato a Alcaldes como instrumento político**

Desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo, analizar el diseño institucional que permite la operatividad de la revocatoria del mandato a alcaldes, de acuerdo al andamiaje constitucional y legal de Colombia y Ecuador, permite evidenciar el papel que se le asigna a las normas y valores de la revocatoria como institución democrática, pero ante todo al hecho de cómo, esas normas y valores pueden influenciar el comportamiento de los ciudadanos, al mismo tiempo que desvirtúan esa total racionalidad, autonomía y utilitaria voluntad que la Teoría de la Elección Racional ha asignado al individuo (Peters, 2003). En este sentido, el Nuevo Institucionalismo plantea que los valores de las instituciones de democracia directa, a las que se vinculan los ciudadanos, se reflejan de manera contundente en éstos, permitiendo que sus preferencias sean moldeadas por elementos que sobrepasan cualquier circunstancia de elección inmediata (Peters, 2003).

De igual manera, concebidas desde el Nuevo Institucionalismo, las normas y valores, se toman como variables explicativas de las instituciones (March; Olsen, 1984) ello es la base para explicar, porqué las preferencias individuales, se determinan en gran medida por la

interacción de los actores políticos con las instituciones. Pero al mismo tiempo esta interacción se convierte en la estructura que le permite a las instituciones, articular un sistemas de incentivos positivos y negativos, a través de los cuales se moldea sustancialmente el comportamiento de los ciudadanos, al mismo tiempo que proporciona sistemas de significación a quienes participan en la vida política (Peters, 2003) es decir, a los ciudadanos que participan de la democracia directa expresada a través de la revocatoria del mandato a alcaldes.

De este modo, la institución concebida como una estructura con objetivos claros, adapta y normativiza el comportamiento de los actores políticos a una “lógica de lo adecuado”. Lógica tras la cual, la participación o el uso de instituciones de democracia directa, como la revocatoria del mandato, llevan adheridos unos objetivos políticos que a la vez que deben ser legitimados por los ciudadanos, captan su compromiso individual (Peters, 2003) Sin embargo, esta no es una característica totalmente nueva del Nuevo Institucionalismo, dado que ya existía en el viejo Institucionalismo, que igualmente encarnaba tanto los elementos estructurales como normativos, a través de los cuales, se proponía brindar una explicación bastante eficiente de la conducta individual de sus miembros (Peters, 2003).

Ahora bien, respecto a los objetivos políticos que se propone el funcionamiento de la revocatoria del mandato, no está lejano el argumento de que su principal objetivo, está directamente relacionado con el propósito de ejercer, como un mecanismo para contrarrestar la conflictividad social (Basabe, 2007). Otro objetivo esencial es el que tiene que ver con brindar un esquema a través del cual sea posible, comprender el sentido u orientación de la acción (Weber, 2002) en ese juego de actores, es decir, de los ciudadanos que a través de acuerdos y de la toma de decisiones colectivas –asociatividad- buscan satisfacer sus demandas sociales (Basabe, 2007).

Así, en primer lugar, el diseño institucional que permite el funcionamiento de la revocatoria del mandato a alcaldes, se presenta como un instrumento político cuyo objetivo central es contribuir a la reducción de los conflictos sociales, causados por una inadecuada administración municipal/cantonal, al tiempo que es una guía para comprender el actuar y la

toma de decisiones ciudadanas. No obstante, asegura Tommasi<sup>1</sup>, en relación a este objetivo central, el buen o mal funcionamiento que desempeña una institución, para contribuir a la reducción de la conflictividad social, depende de varios factores, pero esencialmente de la calidad del proceso en el que se configura el diseño institucional, es decir, que tan accesible es la institución, para los actores políticos, en términos de costo beneficio y que sistema de incentivos negativos o positivos determinan la toma de la decisión, para acudir o no a sus instancias. Todo ello a su vez, repercute en la calidad del desempeño institucional en términos de qué tan funcionales o a-funcionales se comportan en la realidad las instituciones, cuando la ciudadanía demanda su uso.

De otra parte, la accesibilidad a las instituciones, es decir, el uso que de sus instancias puedan hacer los ciudadanos según el Nuevo Institucionalismo, también está determinado por la estructura de su diseño institucional y sus objetivos, lo cual indica que esos objetivos institucionales moldean el comportamiento de los ciudadanos respecto de recurrir al uso de las instancias de revocatoria a los mandatarios municipales/cantonaes. En este sentido, el Nuevo Institucionalismo planteará que los ciudadanos toman decisiones y plasman preferencias y estas varían en sus contenidos, según los diseños institucionales en el que se encuentren ubicados al momento de actuar y tomar decisiones, es decir, según los objetivos de ese diseño institucional (Basabe, 2007).

Lo expuesto halla explicación en la medida en que las instituciones, una vez detectada la inestabilidad e inconstancia del comportamiento individual de los ciudadanos, han visto la necesidad de orientarlo hacia propósitos colectivos, de ahí, la iniciativa de configurar instituciones políticas como las de la democracia directa, que permiten la interacción entre los ciudadanos y el sistema político estatal. Pero igualmente esa iniciativa tiene que ver con otra característica también detectada por el Nuevo Institucionalismo, que es la que plantea que las instituciones como estructuras, buscan siempre mantenerse o perpetuarse a lo largo del tiempo, de tal modo que si quieren mantener la institucionalidad, deberán fortalecer el perfil de los valores con que moldean el comportamiento ciudadano, al tiempo que recíprocamente, ese comportamiento ciudadano les permita perpetuarse como institución (Peters, 2003).

---

<sup>1</sup> El argumento central respecto al buen o mal funcionamiento institucional es tomado de la ponencia que realiza Mariano Tommasi a la que él denomina "instituciones inciertas", durante "La jornada del departamento académico de administración en el IV Coloquio Internacional sobre Sociedad de la Información: Instituciones, tecnología y conocimiento para el desarrollo" llevado a cabo en la Universidad de San Andrés, el 6 de noviembre de 2008, la cual se encuentra disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=2ZLqmD5DK70>.

En resumen, según el Nuevo Institucionalismo, existe una correspondencia en doble vía, entre las instituciones y los actores políticos, es decir, por un lado las preferencias de los ciudadanos se adaptan a la estructura bajo la cual está diseñado el mecanismo para acudir a la instancia revocatoria; pero al mismo tiempo esa estructura institucional, de acuerdo con su sistema de normas y valores y un sistema de incentivos positivos y negativos, tiene la capacidad producir resultados diferentes a los que se han propuesto conseguir los ciudadanos al acudir a dicha instancia (Basabe, 2007) esto es tanto como decir, que mientras los ciudadanos buscan generar resultados sociales a partir de acudir a la revocatoria por mala gestión de los mandatarios locales, dicha instancia podría estar diseñada de tal manera que su objetivo sea permitir una acción ciudadana muy limitada, ello con el propósito de neutralizar la fuerte demanda social y colectiva, pero ante todo con el propósito de preservar la institucionalidad.

De otra parte, autores como Ingram y Clay plantean que la elección de la ciudadanía al hacer uso de los MDD, es una elección dentro de los límites institucionales, dado que: 1) Los actores son limitadamente racionales en tanto que persiguen un amplio conjunto de intereses, pero con un conocimiento y capacidad cognitiva limitados, 2) Las instituciones definidas como reglas y su conjunto de mecanismos de aplicación, limitan las opciones de los actores, y 3) Las instituciones ideales limitan a los actores de tal manera que sus mejores opciones sean compatibles con el bien colectivo. En todo caso, los MDD como instrumentos políticos institucionalizados, están para facilitar el logro de los fines colectivos de las personas y organizaciones, mediante la alineación de los incentivos que orientan al ciudadano para tomar conciencia de esos fines colectivos así como de los intereses perseguidos y de las limitaciones concernientes (Ingram & Clay, 2000).

Así mismo la variable Cultura Política configurada a partir de indicadores tales como: el conocimiento de las distintas expresiones y formas de participación; la recurrencia electoral en los procesos de aplicación de MDD; el nivel de conocimiento ciudadano sobre el concepto de democracia y el nivel de conocimiento ciudadano sobre los mecanismos y espacios de participación ciudadana, se torna esencial para este análisis, dado que permite develar las orientaciones, actitudes y posturas que la ciudadanía asume, respecto del sistema político que la configura a partir de la confluencia y continuidad de un conjunto de orientaciones afectivas, cognitivas y evaluativas respecto al sistema político (Almond y Verba, 2001).

Finalmente cabe señalar respecto a la variable desigualdad social y específicamente la desigual distribución de los ingresos entre los ciudadanos que aparte de propiciar brechas económicas, genera circunstancias sociales que no permiten asumir estabilidad de las preferencias, respecto a las opciones para elegir entre, sí recurrir al uso de los MDD o simplemente, descartar la posibilidad de hacerlo (Becker, 1986). Ello puede ser un factor que dificulta el accionar real y efectivo de los MDD por parte de la ciudadanía. De otra parte, en el momento que doy forma a esta ponencia debo expresar que si bien he tenido un acercamiento a la variable desigualdad social, el contenido conceptual de la misma aún se encuentra en construcción, razón por la que los elementos para hacer una síntesis más elaborada necesitan un mayor profundización, posiblemente sea asumida mejor desde el concepto de capital social de Robert Putnam, que me parece que brinda elementos conceptuales más concretos para el análisis, ello es lo que en el momento reviso.

### **Conclusión**

En síntesis, si bien los MDD como un instrumento de participación política han cobrado vigencia en las dos últimas décadas en el orden constitucional y legal tanto de Ecuador como de Colombia, su operación en la práctica real aún se encuentra en incubación. Desde la perspectiva del presente análisis, determinar hasta qué nivel la recurrencia a la revocatoria del mandato a acaldes como un MDD, pero ante todo como un instrumento político eficaz y eficiente ha logrado o no, consolidarse en el sistema político de cada país, es el objetivo central a alcanzar al finalizar la investigación.

## Bibliografía

- Altman, David. 2011. “*Direct democracy worldwide*”. New York: Cambridge University Press.
- Altman, David. 2007. “*Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos*”. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos CEP. Expansiva. En: [www.cepchile.cl/dms//libro\\_cepexpansiva\\_completo.pdf](http://www.cepchile.cl/dms//libro_cepexpansiva_completo.pdf)
- Altman, David. 2005. *Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? Política y Gobierno*. [en línea] 2005, vol. XII Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=60312201>. ISSN 1405-1060.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney. 2001. “La cultura cívica” en: Diez textos básicos de Ciencia Política. Barcelona: Ariel
- Basabe, Santiago. 2007. El nuevo institucionalismo en Ciencia política: perspectivas, enfoques y campo de acción. En: Basabe, Santiago (compilador) 2007. *instituciones e institucionalismo en América Latina Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: Editorial del Centro de Investigaciones de Política y Economía (CIPEC) En: [http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1288022871.El\\_nuevo\\_institucionalismo\\_Santiago\\_Basabe.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1288022871.El_nuevo_institucionalismo_Santiago_Basabe.pdf).
- Barczak, Monica. 2001. Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. En: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/3177143.pdf?acceptTC=true>.
- Becker, Gary. 1986. “The Economic Approach to Human Behavior”. En: Elster, Jon. (edit). *Rational Choice*. New York University Press, New York.
- Chocca Larrosa, Sebastián, 2010. 25 Años de Democracia Directa en Uruguay: “Razones del Fracaso/Claves del Éxito” Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 13-15 de septiembre de 2010. En: [http://www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa\\_49\\_Chocca.pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa_49_Chocca.pdf).
- De la Calle, Humberto. 2005. “Democracia directa en los países de la Región Andina: efectos en la consolidación de la democracia” en: *Democracia en la Región Andina: los Telones de Fondo*. Lima: International IDEA.

- García, José. 2009a. Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos. *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 181-208) En: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n35/n35a9.pdf>.
- García, José. 2009b. Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina. En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LI, Núm. 205, enero-abril, pp. 77-96. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42112421005>
- Hevia de la Jara, Felipe. 2010. La Iniciativa legislativa popular en América Latina. *CONVERGENCIA Revista de Ciencias Sociales*. N° 52, enero–abril 2010. p. 155-186. En: <http://scielo.unam.mx/pdf/conver/v17n52/v17n52a7.pdf>
- Ingram, Paul and Karen Clay. 2000. “The Choice within Constraints New Institutionalism and Implications to Sociology” *Annual Review of Sociology* 26: 525-546.
- Kaufmann, Bruno. 2007. *Guía de la democracia directa: en Suiza y más allá*. Marburgo: Instituto para la Iniciativa y el Referéndum Europa.
- King, Gary; Keohane, Robert and Verba, Sidney. 1994. “*Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*”. Princeton: Princeton University Press.
- Lissidini, Alicia. 2008. *Democracia Directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*. En: *Temas actuales y tendencias en la Ciencia Política*. Quito: FLACSO – Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Lissidini Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel. 2008. “*Democracia directa en Latinoamérica*”. Center on Direct Democracy; IDEA Internacional; Escuela Política y Gobierno Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Lissidini, Alicia. 2011. *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Maraví, Milagros. 1998. “*El funcionamiento de las instituciones de democracia directa en el Perú a partir de la Constitución de 1993*” *Ius Et Praxis*, año 4 N° 2. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca, Chile en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/197/19740208.pdf>.

- March, James; Olsen, Johan. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- North, C. Douglass. 2010. "*Los Andamios que el ser humano erige*". En: Vergara, Rodolfo. "*Organización e Instituciones*" Biblioteca Básica de Administración Pública. V. México: Siglo XXI editores.
- North, C. Douglass. 1993. "*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*".  
México D.F.: Fondo de cultura económica, S.A.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. Democracia Delegativa. En:  
<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pd>
- Pachano, Simón. 2008a. *Democracia directa en Ecuador*. En: Temas actuales y tendencias en la Ciencia Política. Quito: FLACSO – Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Pachano, Simón. 2008b. "*Democracia directa en Ecuador: principios básicos y su aplicación en el Ecuador*" Quito: Participación Ciudadana.
- Pachano, Simón. 2007. *Democracia directa en Ecuador*. Buenos aires: Interantional IDEA  
En:  
<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/democracia%20directa%20ecuador.pdf>
- Peters, Guy B. 1999, *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy B. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Rial, Juan, 2000. "*Instituciones de Democracia Directa en América Latina*". En:  
<http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf>.
- Rousseau, J.J. 2002. Origen de la desigualdad entre los hombres. Río Piedras: Editorial EDIL, INC.
- Sautú, Ruth. 2005. *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.
- Tsebelis, George. 2006. "*Jugadores con veto: cómo funciona las instituciones políticas*". México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Welp, Yanina; Wheatley, Jonathan. 2009. Democrático o autoritario? El referéndum en la "zona gris". *Revista IBEROAMÉRICA* 2009. N° 3. p.43-74. En:

[http://yaninawelp.files.wordpress.com/2010/03/2009\\_d188d0b2d0b5d0b9d186d0b0d180d0b8d18f.pdf](http://yaninawelp.files.wordpress.com/2010/03/2009_d188d0b2d0b5d0b9d186d0b0d180d0b8d18f.pdf)

- Weber, Max. 2002. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, Daniel, 2007, *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978 – 2007*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

### **Netgrafía**

- Tomassi, Mariano. 2008 (video). “instituciones inciertas”. IV Coloquio Internacional sobre Sociedad de la Información: Instituciones, tecnología y conocimiento para el desarrollo” llevado a cabo en la Universidad de San Andrés, Argentina el 6 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=2ZLqmD5DK70>.