
EL DISEÑO INSTITUCIONAL: COMO VARIABLE EXPLICATIVA DE LA RECURRENCIA CIUDADANA A LA REVOCATORIA DEL MANDATO PARA ALCALDES EN ECUADOR Y COLOMBIA ¹

THE INSTITUTIONAL DESIGN AS AN EXPLANATORY VARIABLE OF THE CIVIL RECURRENCE TO RECALL OF THE MANDATE FOR MAYORS IN EQUATOR AND COLOMBIA

Luis Carlos Erazo *

Recibido: Noviembre 6 de 2016

Aprobado: Febrero 8 de 2017

Resumen

Las reformas de orden constitucional en los países andinos hacen parte de los procesos de reingeniería institucional que entre otros tópicos políticos, han abordado los mecanismos de participación ciudadana como el de la revocatoria del mandato para alcaldes en Ecuador y Colombia. Desde un enfoque neo institucionalista basado en la comparación y revisión de estadísticas secundarias, se analiza cuál es la incidencia que tiene aquel en el caso de Ecuador, respecto al diseño adoptado en Colombia. El análisis concluye que, la reforma en el diseño de la revocatoria, si afecta la participación ciudadana.

Palabras Clave: Neoinstitucionalismo; participación, revocatoria; reforma constitucional.

Abstract

In the Andean countries, constitutional reforms are part of institutional reengineering processes that, among other political topics, have addressed the mechanisms of citizen participation, such as the revocation of the mandate for mayors in Equator and Colombia. From a neo-institutionalist approach, based on the comparison and review of secondary statistics, the incidence has that mechanism in the case of Ecuador is analyzed with respect to the design adopted in Colombia. The analysis concludes that the reform in the design of the recall affects citizen participation.

Keywords: constitutional reform; neoinstitutionalism; participation; revocation.

¹ Este trabajo es resultado de la investigación titulada *Democracia directa en Ecuador y Colombia, la revocatoria del mandato para alcaldes: factores que determinan la recurrencia ciudadana para su utilización*, presentada como Tesis de grado para obtener el título de magister en Políticas Públicas, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

* Universidad de Nariño; e-mail: lucas77@gmail.com; vidauniversitaria2012@gmail.com

Introducción

La tercera ola de la democracia emergente en el último cuarto del Siglo XX trajo consigo, para Latinoamérica, una paulatina adhesión a los procesos de transición democrática en la mayoría de los países que la integran, entre ellos los de la Región Andina. Distintos gobiernos empezaron a configurar una nueva forma de relación que, en el marco de una democracia mucho más participativa e incluyente, permitiera afianzar la interacción entre el Estado y la sociedad civil.

La concepción de esta nueva forma de interacción, encaminada hacia la consolidación de una democracia sustancial, en principio pretendió fundamentalmente la superación de anteriores regímenes dictatoriales que se presentaron con mayor prominencia en los países del Cono Sur. Pasadas tres décadas de la puesta en marcha de este proyecto democrático, sus objetivos han debido reorientarse de acuerdo a los diversos contextos que la Historia ha marcado para cada país, lo que requirió de la implementación de nuevas estrategias para responder a las exigencias de una ciudadanía que, progresivamente, asume su rol de sujetos políticos cada vez con mayor conciencia para plantear demandas sociales y de interés general, de cara a un Estado ahora más predispuesto y estructurado para atenderlas.

En el contexto descrito, países como Ecuador y Colombia se han propuesto fundamentalmente configurar la soberanía nacional en torno a principios de carácter neo-constitucional como: el reconocimiento de lo plurinacional, lo multiétnico y lo diverso (Narváez y Narváez, 2012); lo propio ha sucedido en Venezuela, Bolivia y Perú. En términos de derechos, este propósito ha logrado que las fronteras impuestas otrora por regímenes dictatoriales se subvirtieran, principalmente a través de reformas constitucionales, al privilegiar la participación ciudadana y el control social. Actualmente, las Constituciones de estos países reconocen una variedad de mecanismos de participación ciudadana sin precedentes históricos, lo que ha permitido innovar los modos de gobernanza y de la acción pública (Camou, 2001).

Tanto en Ecuador como en Colombia, esta reconfiguración hacia un orden democrático mayormente participativo es el resultado de una lucha de sectores poblacionales históricamente excluidos: los movimientos indígenas y afrodescendientes, las organizaciones campesinas, los sindicatos obreros y los movimientos estudiantiles han sido el fermento principal que, no siempre a través de mecanismos informales, ha manifestado sus demandas de cara a una mayor atención del Estado en términos de equidad e inclusión social, pero, sobre todo, al exigir a esta nueva figura estatal cumplir como garante de los derechos socioeconómicos, políticos y culturales que los acercara realmente a la experiencia de un Estado Constitucional de Derechos.

Como un primer ejercicio orientado hacia la consecución de la soberanía nacional y la introducción a un orden democrático neo-constitucionalista, tanto Colombia, en 1991, como Ecuador, en 1998 y en 2008, han reformado sus Constituciones con el propósito de responder a las constantes demandas de los sectores

sociales ya mencionados. Posteriormente a las reformas constitucionales, se ha presentado una progresiva institucionalización de mecanismos complementarios a la democracia representativa, que tienen como fundamento la ampliación de la participación ciudadana en la vida política del Estado.

En tanto esta participación rebasa los intereses individuales para ubicarse en la esfera de los intereses colectivos y en el ámbito de lo público, su disputa se legitima en la medida en que se promueve el ejercicio pleno o la ampliación de los derechos ciudadanos y colectivos; esta es una de las características más visibles de la transición democrática asumida en los órdenes constitucionales, no solamente de Ecuador y de Colombia, sino por los demás países andinos, que buscan mejorar la calidad de sus democracias, la participación política, el control social y de la gestión pública.

En su afán de respuesta, frente a la denuncia ciudadana de una democracia representativa (DR) demasiado alejada de los ideales neo-constitucionalistas, los gobiernos de ambos países han intentado mejorar la calidad del proyecto democrático al apelar al reconocimiento constitucional y normativo de distintos mecanismos de democracia directa (MDD), que se entiende como un complemento de la DR, para potenciar el control e incentivar la participación en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, pero sin la pretensión de sustituirla (Zovatto, 2007).

A pesar de que las reformas constitucionales han incorporado diversos instrumentos políticos para el ejercicio democrático ciudadano, la literatura sobre el tema muestra que es posible que aún persistieran inconsistencias y limbos jurídicos, que no permiten una adecuada activación de los MDD, situación que se presenta dado que sus diseños institucionales han heredado o adoptado nuevos criterios para su activación, los mismos que, en la práctica política real, no son funcionales. En otras palabras, si bien las reformas constitucionales producidas han adoptado la democracia directa como alternativa para mejorar la calidad de la democracia e incentivar la participación ciudadana, sus mecanismos aún no se encuentran claramente establecidos para brindar una efectiva participación ciudadana sin que ello causase inestabilidad institucional.

Mecanismos como la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato a autoridades de elección popular se han implementado para advertir que el ciudadano no debe limitar su acción política única y exclusivamente a votar en cada determinado periodo electoral, pues si bien es cierto a través del voto delega el ejercicio de la función pública, él no pierde su capacidad para incidir permanentemente en su ejecución al recurrir a mecanismos (Erazo, 2014) como la revocatoria del mandato para alcaldes (RMA), que se va a examinar en este trabajo.

Cuando los MDD no constituyen alternativas objetivas como en el caso de la RMA, en la que muchas veces no son suficientemente claros los criterios

requeridos para ser activada (C.P Ecuador 1998), o tales criterios son demasiado exigentes (C.P Colombia 1991), es posible que la ciudadanía no la active, generando así una situación de impedimento, puesto que si bien las viejas fórmulas constitucionales que reconocen la RMA no han funcionado y las nuevas regulaciones no se ajustan plenamente para el ejercicio revocatorio democrático, se provoca en la ciudadanía sentimientos ambiguos, dado su desconocimiento para salvar los obstáculos que le permiten activarla.

De esta forma, el interés para activarla, aun teniendo motivos suficientes, se ve reducido significativamente. Por el contrario, si los criterios adoptados en el diseño institucional (DI) son demasiado flexibles (caso Perú), puede provocar inestabilidad institucional, como ha ocurrido recientemente con la revocatoria a la alcaldesa de Lima Susana Villarán (Welp y Serdült, 2014).

A partir de la problemática planteada previamente, se propone analizar la incidencia de la reforma constitucional ecuatoriana de 2008 y su irradiación en el diseño institucional de la RMA, respecto a la Constitución colombiana de 1991 que, por el contrario, no ha sido susceptible de reforma. El objetivo es evidenciar si tras la mencionada reforma se afecta la recurrencia ciudadana frente al uso de este mecanismo, a partir de la pregunta de investigación ¿En qué medida la reforma del diseño institucional para la revocatoria de alcaldes explica la variación de la recurrencia ciudadana frente a su uso?.

El desarrollo del artículo se aborda con el enfoque neo-institucionalista y desarrolla un análisis enmarcado en el método comparado, que realiza una revisión documentada de las disposiciones constitucionales y normativas de la RMA, así como de la interpretación a partir de datos empíricos sobre la recurrencia a este mecanismo. En su estructura, aborda, en primera instancia, el estado del debate en la literatura producida sobre el tema; en seguida, se realiza la discusión teórica, en cuyo final se plantea una hipótesis general de trabajo; con posterioridad, se expone la estrategia metodológica, al analizar comparadamente las Cartas constitucionales, así como los datos empíricos; al final, se establece un comentario concluyente.

1. Estado del debate: El diseño institucional (DI) respecto al uso de la RMA

1.1 Debates sobre el diseño institucional en Ecuador

Los estudios sobre el uso de los MDD son numerosos; van desde la iniciativa legislativa, pasan por la consulta popular, hasta llegar a la revocatoria para autoridades de elección popular. Aquí se propone indagar la producción académica que explora el DI de la RMA respecto a los espacios de toma de decisiones institucionales, además de explorar como se configura su apertura hacia la ciudadanía, dado que constituye un factor decisivo para que tomase, o no, la iniciativa de participar en los asuntos públicos a través de este mecanismo.

Se parte de establecer que el reconocimiento constitucional y la implementación de un DI que regulase la activación de la RMA no es garantía

plena para que los ciudadanos recurrieran a su uso (De la Calle, 2005). Si bien este es un mecanismo para que la ciudadanía canalice su participación en la vida política del país, la tentativa del ciudadano promedio para recurrir a su uso conlleva inseparablemente un problema de elección, pues no siempre le resulta racional actuar bajo la legislación y la normativa establecidas para la activación de este mecanismo (North, 2010).

Los estudios sobre la evolución normativa en Ecuador y su incidencia en la toma de decisión ciudadana para recurrir a la RMA muestran que esta decisión puede residir en la disminución o el aumento del interés ciudadano por respaldar a las instituciones democráticas según sus principios, lo que es tanto como decir que si las reglas del juego generan incertidumbre, el desinterés por la participación política institucional es inminente, a pesar de que la existencia de la RMA suponga un escenario propicio para la participación (Castellanos, 2014; Paredes, 2012); ello evidencia que el DI es un factor explicativo de la recurrencia ciudadana frente al uso de la RMA.

De otra parte, Pachano (2007; 2008) sostiene que la esencia del problema para la baja recurrencia ciudadana al uso de la RMA no se encuentra en el diseño institucional ni en la normatividad de la política ecuatoriana; su análisis institucional determina la inexistencia de obstáculos significativos para su activación. Sin embargo, su argumento denota cierta ambigüedad, cuando supone que la RMA no se ha utilizado debido a los infranqueables requisitos (al referirse a la Constitución de 1998) que se deben cumplir para materializarla (Pachano, 2007) y que, por lo tanto, las causas deberían buscarse en otros ámbitos, tales como el sistema político o la cultura política.

Plantea, además, que si de incentivar la participación ciudadana a través del uso de este mecanismo se trata, muy poco se habría ganado con reformar las disposiciones constitucionales de 1998. Por el contrario, aportaría más el establecimiento de un sistema de incentivos que pusiera fin a la informalización de la política irradiada en el clientelismo y el alto corporativismo (Pachano, 2008), de la que él supone es el factor que mayormente explica por qué hasta antes de la reforma del 2008 la ciudadanía no había recurrido al uso de la RMA.

Sin embargo, en el plano real ecuatoriano durante el último lustro, la RMA parece contrariar los pronósticos, pues a partir de 2010 presenta un comportamiento *sui generis* dado que se usa por primera vez y el crecimiento de su demanda es visiblemente acelerado hasta el 2011. Este fenómeno puede relacionarse principalmente con la reforma constitucional de 2008; de ser correcta esta tesis, se desvirtuaría el argumento de Pachano (2007) según el cual la esencia del problema para que la ciudadanía recurriera al uso de la RMA se encuentra en ámbitos distintos al de su diseño institucional.

En todo caso, si el DI fuese un factor significativamente explicativo de la recurrencia ciudadana frente al uso de la RMA, este argumento podría extenderse

para el caso colombiano, toda vez que los criterios de comparabilidad respecto al DI que regulan la RMA son bastante similares a los de Ecuador.

1.2 Debates sobre el diseño institucional de la RMA en Colombia

Colombia ofrece un interesante escenario respecto a la recurrencia ciudadana frente al uso de la RMA. Las veces que este mecanismo se ha activado y logrado llegar hasta su fase final de elecciones, alcanza 37 iniciativas desde 1991, cuando se reconoció constitucionalmente, hasta 2011. Los estudios existentes sostienen que este fenómeno se relaciona más con los bajos niveles de cultura ciudadana y la informalización de la actividad política, resaltada por los altos índices de corrupción³² y clientelismo en todos los niveles (Franco-Cuervo, 2014). Por otra parte, hay quienes sostienen que la RMA no ha podido aprovecharse mejor justamente debido a factores relacionados con los exigentes requisitos para activarse (MOE, 2012; Welp, 2014).

Tras la reforma constitucional de 1991, Colombia buscó subvertir ese estatus de columna vertebral asignado a la democracia representativa (DR) como único medio para la canalización de las demandas socioeconómicas y políticas de la ciudadanía; la forma de hacerlo fue tratando de equilibrar el poder entre representación y participación ciudadana. Así, la ciudadanía, indistintamente de elegir a sus representantes gubernamentales, también podría incidir directamente en la gobernabilidad y en la toma de decisiones respecto a los asuntos de interés general que los afectan. Esta nueva concepción complementaria entre representación y participación a todas luces permitiría un mejor ejercicio del control social sobre la gestión de los asuntos públicos (MOE, 2012), que fue la visión de la Constituyente de 1991.

Después de su adopción constitucional en 1991, la RMA solamente se reguló con la Ley 134 de 1994 y las evidencias empíricas muestran que se activó por primera vez en 1996. En apariencia, el furor ciudadano por recurrir a este mecanismo era un indicador que apuntaba a que la participación ciudadana empezaba a salir de su histórico anonimato. Aunque con ello se abrieron nuevas alternativas para el control social ciudadano de la gestión pública, eso no fue garantía plena para que, en la práctica real, las demandas sociales se atendieran y configuraran en políticas públicas eficientes y eficaces de cara a las necesidades de la comunidad.

El bajo nivel de recurrencia ciudadana al uso de este mecanismo, durante casi tres décadas, principalmente invita a cuestionar la configuración de su DI,

² El caso más emblemático es el intento revocatorio al alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, a inicios de 2013. No fue precisamente la ciudadanía quien activó la RMA; ésta se propuso por intereses de opositores políticos que, con el empleo de todo tipo de acciones formales e informales, pretendieron bloquear al alcalde (Franco-Cuervo, 2014).

mientras el país se dinamiza en un contexto de alta conflictividad sociopolítica y todas las implicaciones que de ello se derivan, entre ellas los bajos niveles de calidad en gestión pública de los mandatarios locales; lo que explicaría por qué la ciudadanía, enterada de la existencia del mecanismo, no recurre con más frecuencia a su uso, se relaciona, por una parte, con la “existencia de trabas formales e informales que lo dificultan o impiden” (Welp, 2014: 260). El argumento precedente indica que la RMA, en el caso colombiano, se ha diseñado de tal forma que “impide o limita las prácticas, o que intenta activarse en contextos en que no existen las suficientes garantías institucionales para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho” (Welp, 2014: 260).

Durante los ocho años de vigencia de la Ley 134 de 1994, solamente once iniciativas de RMA lograron llegar a votación. Tras este aparente fracaso, la Ley se reformó y entró en vigencia la Ley 741 de 2002, que redujo ampliamente los requisitos para activar la RMA. Esta reforma incidió significativamente en el incremento de las iniciativas que lograron llegar a votación (MOE, 2012): veintiséis hasta el 2011. Cabe diferenciar que lo que aquí se presentó fue una reforma del diseño institucional de la RMA, no de la Constitución, como efectivamente se presentó en Ecuador; es decir, se modificó el instrumento técnico-jurídico del diseño de la RMA, pero no su concepción constitucional.

De otra parte, es necesario evidenciar que la mayoría de las iniciativas no la ha activado la ciudadanía o los partidos políticos, sino exmandatarios, candidatos derrotados o precandidatos a elecciones que, motivados más por intereses personales y revanchismos politiqueros, han socavado el uso de la RMA, lo que ha permitido su paulatino declive, pero, sobre todo, un fuerte declive de la democracia participativa, lo que deriva en una incidencia negativa de la ciudadanía en el momento de depositar su confianza en este tipo de MDD (Franco-Cuervo, 2014).

1.3 Debates sobre el DI de la RMA en otros países andinos y no andinos

En otros países andinos, como en Perú, donde se presenta una alta recurrencia al uso de la RMA, los estudios plantean que la revocatoria se ha vuelto un instrumento de intimidación, nocivo para el ejercicio de la gobernabilidad local, dado que su diseño institucional genera incentivos negativos, que se utilizan con propósitos distintos al de canalizar las demandas ciudadanas o como instrumento para cuestionar a las autoridades. Este es el caso que se presentó con el intento revocatorio de la alcaldesa de Lima Susana Villarán, lo que ha generado provisionalidad y baja gestión gubernamental. En lo que respecta a Bolivia, la revocatoria es una figura reciente, por ello los análisis sobre el tema aún son reducidos, mientras que en Venezuela la recurrencia ciudadana a la revocatoria ha sido mínima, excepto por el intento revocatorio al presidente Hugo Chaves (Welp y Serdült, 2014).

En otros países, como Chile, aún no se cuenta con este mecanismo; Argentina es un Estado Federal en el que la ciudadanía poco ha participado de la RMA.

No sucede lo mismo en Uruguay, donde se utilizan los MDD sistemáticamente y se ha establecido una importante trayectoria en el logro de una política del consenso, lo que demuestra la importancia que representa la recurrencia al uso de los MDD (Altman, 2007).

Por su parte, Estados Unidos, un país en el que cada Estado establece sus propias leyes, tiene una antigua trayectoria en el uso de la revocatoria, aplicada únicamente para los subniveles, que pocas veces se ha efectivizado, mientras que en Suiza, país pionero en la institucionalización de los MDD, la revocatoria no tiene un papel relevante, dada la baja capacidad de intervención directa de la ciudadanía en los asuntos políticos (Welp y Serdült, 2014).

En resumen, la literatura existente advierte que los análisis sobre la participación ciudadana a través de la recurrencia al uso de la RMA se enfocan, ante todo, desde un punto de vista jurídico, dado que se han limitado a estudiar únicamente la normativa, para concluir que, para utilizar el mecanismo, mucho incide el diseño institucional normativo (Altman, 2011). Sin embargo, se detecta cierto vacío en los estudios comparados a nivel de países andinos, que analicen cómo las reformas constitucionales irradiadas en el diseño de la RMA inciden en la participación ciudadana en el ámbito local. El trabajo que aquí se presenta intenta llenar dicho vacío, al aportar argumentos teóricos y empíricos a partir del examen del diseño institucional de la RMA en Colombia y Ecuador, para cuyo efecto el problema planteado se aborda teóricamente desde un enfoque neo-constitucionalista.

2. La RMA con enfoque neo-institucional

Hace tres décadas que, en diversos países latinoamericanos, entre ellos los de la Región Andina, se viene presentando un proceso de reingeniería constitucional, entendida como la renovación de los anquilosados instrumentos y procesos de la gestión pública del Estado, antes basados en la primacía del derecho puramente positivista (Sartori, 2003). Este fenómeno político se ha abordado desde distintos enfoques teóricos y disciplinas, pero principalmente el enfoque del Nuevo Institucionalismo ha sido el más interesado por estudiarlo.

Adherido a este enfoque, se examina, en particular, la irradiación de esas reformas constitucionales en el diseño institucional de la RMA, como uno de los mecanismos de democracia directa que precisamente es fruto de esa reingeniería propiciada en el aparataje constitucional ecuatoriano y colombiano, que se ha visto afectada, en términos del uso que la ciudadanía pudiera hacer con miras a demandar una gestión pública más democratizadora del ejercicio del poder, en busca, al mismo tiempo, de un mayor control de la gestión pública y la canalización de aquellas demandas de interés general.

Precisamente, es el ámbito de la democracia directa uno de los escenarios que ha experimentado con mayor rigor la reestructuración constitucional, que

ha posibilitado una emergente reconfiguración de los diseños institucionales y del rol que juegan las instituciones y sus reglas en la interacción del Estado con la sociedad civil, todo ello con el propósito de procurar una mejor administración del Estado y encauzar los destinos de las naciones hacia la búsqueda del bienestar social (March y Olsen, 1984; Peters 2003). En este contexto reformista, la gobernanza en Colombia y Ecuador ha reconfigurado su quehacer a partir de la convocatoria de Asambleas constituyentes para institucionalizar procesos, mecanismos y reglas orientados hacia la búsqueda de una democracia mayormente participativa.

En este sentido, se entiende que, al ser la RMA un mecanismo institucionalmente diseñado, se articula con el modelo institucional del país que lo adopta. Así, la ciudadanía recurre o desiste de recurrir a su uso según los costos de transacción que le representase la activación y operatividad del modelo adoptado. En otras palabras, si bien este es un instrumento para que la ciudadanía canalice su participación en la vida política del país, la tentativa del ciudadano promedio para participar en él conlleva inseparablemente un problema de elección, dado que no siempre le resulta racional actuar bajo la regulación normativa para su activación (North, 2010).

Al analizar el marco constitucional y legal que abarca las normas y valores en referencia al uso de la RMA, se aprecia cómo este conjunto influye en el comportamiento de los ciudadanos, lo que desvirtúa esa total racionalidad asignada al individuo por el *rational choice*. Según el Neo-institucionalismo Normativo, los valores y normas institucionales que amparan la RMA, a la que recurren los ciudadanos, se reflejan contundentemente en ellos, lo que coadyuva a que sus decisiones y preferencias las moldeasen elementos que sobrepasan cualquier circunstancia de elección inmediata en la que se encuentren en el momento de tomar decisiones (March y Olsen, 1984).

Así, la participación ciudadana a través de la RMA se enmarca en una elección dentro de los límites institucionales, dado que: 1) los actores son limitadamente racionales en tanto 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 fuesen compatibles con el bien colectivo. En este sentido, la RMA, como institución política, tiene la responsabilidad de facilitar el logro de los fines colectivos mediante la alineación de incentivos que orienten a la ciudadanía a tomar conciencia de tales fines, así como de los intereses perseguidos y de las limitaciones concernientes (Ingram y Clay, 2000).

Si bien el diseño institucional que permite activar la RMA se presenta como un instrumento político, cuyo objetivo central es contribuir a la reducción de los conflictos sociales causados por una inadecuada gobernabilidad, también se convierte en una guía para comprender el actuar y la toma de decisiones ciudadanas. La RMA tiene como principal objetivo ejercer como un mecanismo

de participación ciudadana que coadyuvase a contrarrestar la conflictividad social, al mismo tiempo que brinda una radiografía, a través de la cual es posible comprender la orientación de la acción (Weber, 2002). Entonces, lo lógico sería que su diseño debería agilizar, no entorpecer, el proceso en el que los actores políticos, a través de acuerdos y de la toma de decisiones colectivas (asociatividad), buscasen satisfacer sus demandas sociales (Basabe, 2007).

No obstante, la activación y operatividad de la RMA depende, en gran medida, de cómo se encuentra diseñada la normativa para activarse, en términos de incentivos tanto positivos como negativos y dado que, a partir de esos incentivos, se amplían o limitan las motivaciones de los ciudadanos, la posibilidad de mayor o menor participación también se amplía o disminuye (Ingram y Clay 2000), de tal manera que cualquier actor que pretendiera activar el mecanismo, previamente deberá realizar un análisis de los costos de transacción que le representa activar y llevar hasta el final la iniciativa.

De otra parte, es evidente el interés político de las instituciones por ejecutar y perpetuar el principio neo-institucionalista, según el cual: las instituciones, como estructuras, buscan siempre mantenerse estables en el tiempo. Para ello, se plantean un objetivo primordial que consiste en fortalecer el perfil de los valores que moldean el comportamiento ciudadano, con el único fin de que, recíprocamente, ese comportamiento les permitiera perpetuarse como institución (Peters, 2003), lo que significaría que mientras los ciudadanos buscan generar resultados sociales al acudir a la RMA, ésta podría haberse diseñado de tal manera que su objetivo fuese limitar la acción ciudadana para neutralizar la fuerte demanda social, pero, ante todo, con el propósito de preservar la institucionalidad.

En términos generales, el DI que cada país adopte para la activación de la RMA puede agilizar u obstaculizar la activación del mecanismo (Pachano, 2008); en este sentido, cuando se implementan reformas al DI que flexibilizan el proceso para activar la RMA, las posibilidades de participación ciudadana tienden a incrementarse; por el contrario, si el DI permanece rígido y los costos de transacción para activarla son altos, las posibilidades de participación tienden a ser mínimas.

En Resumen, el DI se relaciona directamente con la forma cómo se plantea el juego para que se jugase en la realidad, y cómo dicho juego es un efecto de la estructura formal en la que se enmarcan las restricciones institucionales y todas las particularidades que los actores políticos deben salvar cuando requieran participar a través de este mecanismo (North, 2010).

El desarrollo teórico que se ha expuesto previamente permite plantear la siguiente hipótesis general de trabajo: en la medida en que el diseño de la RMA ofreciera ventajas o desventajas para su activación, en términos de costo y beneficio, la ciudadanía verá afectada su decisión para acceder a dicha iniciativa, para abandonarla durante el proceso, o simplemente para prescindir de ella.

3. Metodología y análisis de datos

Este análisis se apoya en el método comparado, que toma como unidad de estudio a Colombia y Ecuador. La temporalidad en que se enmarca la observación de las unidades establece como criterio de partida para cada país el año en que se han llevado a cabo reformas constitucionales, desde de 1990. Así, en el caso de Colombia, el periodo abordado va de 1991 a 2010, mientras que en el caso ecuatoriano abarca desde 1998, pasa por 2008, hasta 2011. Al partir de que el ordenamiento constitucional y normativo de los dos países presenta características de procedimiento similares cuando de activar la RMA se trata, se asume como el mayor criterio que posibilita la comparación.

Para testear la hipótesis planteada, se realiza una revisión documentada del DI que tanto Colombia como Ecuador adoptan para activar la RMA. Se comparan las Constituciones y las leyes reguladoras, con énfasis en los requisitos que cada país exige para activar el mecanismo. Para ello, se establecen los siguientes indicadores empíricos: 1) Cantidad de reformas constitucionales hasta la fecha; 2) cantidad de leyes, normas o códigos que regulan la RMA; 3) porcentajes de firmas que se deben cumplir para inscribir una iniciativa de revocatoria; y 4) porcentaje de votación necesario para aprobar una RMA. Posteriormente, se analizan los referentes empíricos de las RMA que se han activado en cada país y que han logrado llegar a proceso de elección popular.

3.1 Diseño institucional de la RMA en Colombia y Ecuador

Una de las variables más exploradas, para tratar de explicar la afectación en la toma de decisiones de los actores políticos, es el diseño institucional. En este sentido, lo que este análisis plantea es que si bien la RMA se encuentra reconocida constitucionalmente y legalmente regulada tanto en Colombia como en Ecuador, su aplicación real, se condiciona a su DI; es decir, a los lineamientos y estructuras normativas que regulan su operatividad. Al verse así, se puede plantear la existencia de dos tipos de diseños institucionales: uno restrictivo y otro permisivo.

Una primera observación a realizarse, respecto a la cantidad de reformas constitucionales, es que el Ecuador ha tenido visibles avances respecto al reconocimiento constitucional de la revocatoria. En la Constitución de 1998, este MDD se reconocía únicamente para alcaldes, prefectos y diputados; en la nueva Constitución de 2008, se reconoce para todas las autoridades de elección popular, incluido el presidente de la república,³ mientras que, en Colombia, la Constitución de 1991, que hasta la fecha no ha sufrido ninguna reforma, reconoce la revocatoria únicamente para alcaldes y gobernadores. Un primer elemento diferenciador, respecto al ordenamiento ecuatoriano, es que la Carta de 1991 no reconoce la

³ Sobre las diferencias entre la constitución de 1998 y la de 2008 respecto a la RMA en Ecuador, se puede consultar el anexo A.

revocatoria como un derecho ciudadano, sino como un mecanismo de control político (Artículo 40. Numeral 4) y como una de las formas de participación popular (Artículo 103). Esta disposición es equiparable con la de Constitución ecuatoriana de 1998, que la reconocía en los mismos términos, únicamente como un mecanismo de control político.

En tanto la Constitución ecuatoriana de 2008, en su Artículo 61, Numeral 6, la consagra como un derecho de participación ciudadana, igualmente en el Título IV, de Participación y Organización del Poder, en el Capítulo Primero de la Sección Primera, sobre los principios de participación, Artículo 95, inciso final, la ratifica como un derecho ciudadano, al señalar que “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”. Asimismo, en el Artículo 105 se trata específicamente sobre el porcentaje de firmas con que deberá respaldarse la solicitud de revocatoria; en el Artículo 106, se establecen los plazos de tiempo (15 días) para convocar a desarrollar el proceso de la revocatoria, que deberá efectuarse en los siguientes 60 días.

Para la aprobación de una revocatoria, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos. El pronunciamiento popular será de obligatorio cumplimiento e inmediato y a la autoridad revocada se la cesará de su cargo y reemplazará por quien corresponda, de acuerdo con la Constitución. Finalmente, el Artículo 107 establece los parámetros sobre los gastos que demanden los procesos electorales convocados por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados, con imputación del presupuesto correspondiente a nivel de gobierno, mientras los que se convoquen por la Presidencia de la República o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al presupuesto general del Estado.

Como lo advierte la descripción precedente, el reconocimiento constitucional y el desarrollo del ejercicio de la revocatoria se encuentra más claramente definido en la Constitución ecuatoriana de 2008 que en la Constitución colombiana de 1991. Ahora bien, en lo que se refiere a la cantidad de leyes, normas o códigos que regulan la RMA, en Colombia la Ley 134 de mayo 31 de 1994 se encarga de regular su uso, además de otros MDD. Entre tanto, en el caso ecuatoriano, en el corte temporal estudiado, la RMA la regulaba la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, del 27 de abril del 2009; y la Ley Orgánica de participación ciudadana del 20 de abril del 2010, leyes que posteriormente el legislador ha reformado. Mientras en Colombia la revocatoria se regula por una sola ley, en el Ecuador la regulan dos leyes. Para un mejor entendimiento del marco regulatorio de la RMA, en clave comparada, se puede consultar el Anexo B.

El comparativo expuesto permite un acercamiento pormenorizado de los criterios que se deben cumplir para activar el proceso de una RMA en los dos países. Vale la pena evidenciar resumidamente los factores más importantes que se presentan en este paralelo: en primer término, a diferencia de la Constitución colombiana, la Constitución ecuatoriana de 2008, reconoce a la revocatoria como un derecho de participación ciudadana y, además, como un mecanismo de control político, mientras que en Colombia se reconoce únicamente como un mecanismo

de control político. A pesar de que este criterio es fundamental, no es suficiente para determinar si los modelos son restrictivos o permisivos; es necesario establecer a continuación un comparativo, con desagregación de los criterios más importantes que posibilitan el ejercicio de este MDD.

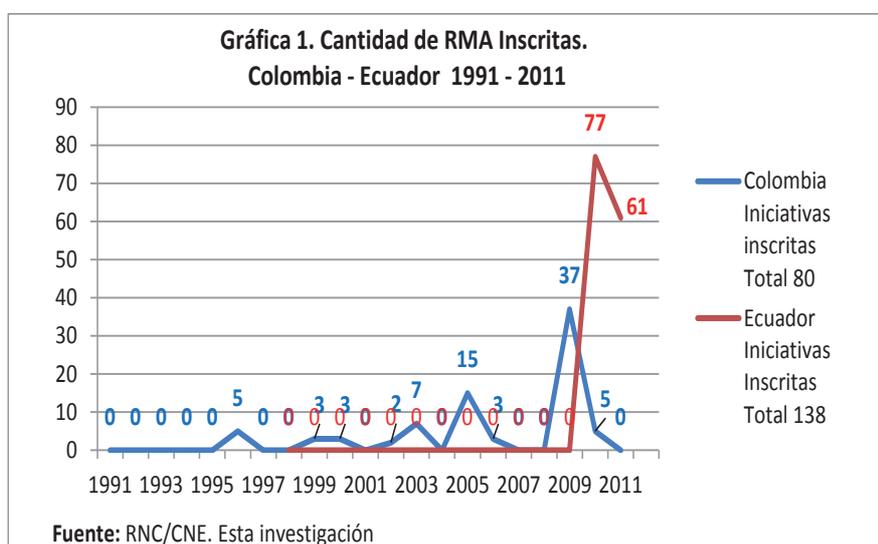
Cuadro 1. Parámetros regulatorios de la RMA Colombia – Ecuador.

Parámetro	Colombia Constitución Política CP de 1991. Ley 134 de 1994	Ecuador Constitución Política CP de 2008. Código de la democracia y Ley Orgánica de elecciones.
Contra quién procede la RM.	Alcaldes y gobernadores.	Bajo la CP de 1998, la RM procedía para alcaldes, prefectos y diputados. En la CP de 2008, la RM procede para todas las autoridades de elección popular.
Motivos o causales para su procedencia.	Por insatisfacción general de la ciudadanía y/o por incumplimiento del programa de gobierno.	Bajo la CP de 1998, por actos de corrupción o incumplimiento del Plan de trabajo. Bajo la CP de 2008, no se establece causales de procedencia.
Porcentaje para la iniciativa	Se requiere de un número no inferior al 40% de votos que obtuvo el gobernante respectivo.	Bajo la CP de 1998, se requiere el 30 % del padrón electoral. Bajo la CP de 2008, para revocar al Presidente se requiere el 15 % del Registro Electoral. Para autoridades locales, se requiere el 10 % del Registro Electoral.
Convocatoria	La ley 134 de 1994, no es lo suficientemente clara, respecto al plazo fijado para la recolección de firmas de apoyo. Solamente establece que el plazo determinado para verificar, evaluar y aprobar dichos apoyos es de 30 días, contados a partir de la presentación de la solicitud, con posibilidad de prórroga, según el número de firmas que exija el Censo electoral.	Bajo la CP de 1998, 10 días luego de la verificación de las causales, y 30 días para la convocatoria. Bajo la CP de 2008, 15 días luego de la recolección de firmas; y 60 días para la convocatoria.
Tiempo en el que se puede solicitar una revocatoria	Siempre que hubiera transcurrido no menos de un año, desde la posesión del mandatario.	Bajo la CP de 1998, luego del primer año y antes del último. El mismo criterio aplica para la CP de 2008
Decisión de revocatoria	Se requiere la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de votos no fuese inferior al 55% de la votación válida registrada el día que se eligió al respectivo mandatario.	Bajo la CP de 1998, voto favorable de la mayoría de los electores. Bajo la CP de 2008, para revocar al Presidente se requiere la mayoría absoluta de sufragantes. Para las demás autoridades, se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos.

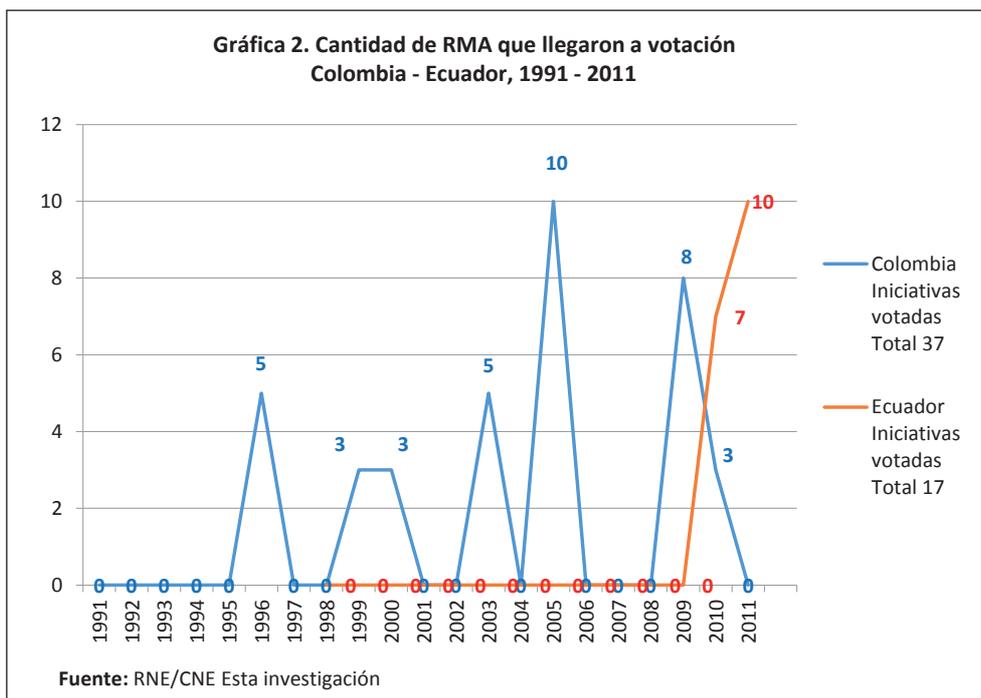
Fuente: esta investigación.

El comparativo entre los DI permite evidenciar factores diferenciales relevantes. Estas diferencias radican fundamentalmente en las causales o motivaciones para solicitar una revocatoria; en sus porcentajes de inscripción; en los umbrales exigidos para su aprobación y en la especificidad con que se establecen los plazos para la recolección de firmas de apoyo a la iniciativa.

La suma de todos los factores expuestos permite evidenciar que el modelo adoptado para el ejercicio de la RMA en Ecuador es mucho más flexible que el adoptado por Colombia, que tiene una tendencia más restrictiva. Esta afirmación se puede comprobar empíricamente con los datos sobre la cantidad de veces que la ciudadanía ha inscrito y participado efectivamente de la RMA en ambos países, como lo muestran en las Gráficas 1 y 2.



Como lo expresan los datos de la Gráfica 1, entre 1991-2011, en Colombia se inscribieron un total de 80 iniciativas de RMA, cantidad relativamente menor en comparación con Ecuador en que, en un corte temporal menor al de Colombia, ubicado entre 1998-2011, se inscribieron un total de 138 iniciativas de RMA. Se debe aclarar que, en el caso colombiano, a pesar de institucionalizarse la RMA desde 1991 para que la ciudadanía participase de ella, tuvieron que pasar cinco años luego de la declaración constitucional de 1991, y dos años después de que la Ley 134 del 31 de mayo de 1994 regulara su operatividad. En lo que toca al caso ecuatoriano, la RMA se reconoció por vez primera en la Constitución de 1998 y, posteriormente, se reformó con la Constitución de 2008; sin embargo, la ciudadanía solo recurrió por primera vez a su uso dos años más tarde, en 2010.



Los datos de la Gráfica 2 evidencian específicamente las RMA que han logrado llegar a proceso de votación. De un total de 80 iniciativas inscritas entre 1991-2010 en Colombia, 37 revocatorias (46,2%) lograron llegar a proceso de elección popular; sin embargo, en ninguno de los 37 procesos los ciudadanos han decidido revocar al mandatario en cuestión; todos se han rectificado en su cargo. Mientras que de las 138 iniciativas de RMA inscritas en Ecuador entre 1998-2011, únicamente 17 revocatorias (12,3%) han llegado a proceso de elección popular, pero, a diferencia de Colombia, donde hasta la fecha no se ha revocado al primer alcalde, los ciudadanos ecuatorianos han revocado el mandato a seis alcaldes, mientras que a los once restantes les permitieron terminar su periodo de gobierno.

El análisis de los datos expuestos permite inferir, respecto a la hipótesis planteada, que dado que los ciudadanos ecuatorianos participan de la RMA 6.4 veces más por año que los ciudadanos colombianos —y, sobre todo, si este fenómeno ocurre con gran prominencia después de la reforma constitucional de 2008 y del establecimiento del Código de la democracia— se debe a que, efectivamente, la reforma del diseño institucional para la revocatoria en Ecuador es mucho más flexible que el adoptado por Colombia. En términos de costo/beneficio, esto significa, para los ciudadanos ecuatorianos, una mayor factibilidad y viabilidad para participar y tener incidencia política a través del uso de la RMA de lo que les representa a los ciudadanos colombianos.

Comentario final

El análisis de los elementos más determinantes de la reforma en el diseño institucional de la RMA, en clave comparada, permite establecer que efectivamente los niveles de participación ciudadana, a través del uso de este MDD, sufrieron un visible incremento en Ecuador respecto a Colombia, donde su activación tiene una tendencia significativamente baja. Los datos empíricos evidenciados a partir de la reforma del diseño institucional, brindan una radiografía sobre cómo en las arenas políticas ecuatorianas se intentó configurar un nuevo sujeto político, dotado de herramientas jurídicas mucho más accesibles para la participación e incidencia en el cambio de las políticas públicas respecto a los ciudadanos colombianos, para quienes el diseño de la RMA prácticamente es el mismo desde su reconocimiento en 1991.

Aparentemente, la evolución normativa experimentada a partir de 2008 en Ecuador respondió a las demandas de una ciudadanía sedienta de participación en los asuntos de interés público e insatisfecha por la gestión pública de sus gobernantes; prueba de ello es el número de RMA (138) activadas entre 2010 y 2011; este incremento en la participación ciudadana podría potenciar la representatividad y la capacidad de asociación para generar políticas públicas pertinentes y una gobernabilidad más eficaz y eficiente. Sin embargo, una posterior reforma de las reglas del juego entre 2011 y 2012, por presiones políticas dada la creciente activación del mecanismo, disminuyó los incentivos para la participación de la ciudadanía a través de este mecanismo.

No obstante, en Ecuador se debe estar alerta a la participación ciudadana, una vez los alcaldes posesionados el 15 de mayo de 2014, a quienes les cobija la nueva normativa, cumplieren el primer año reglamentario para poder activar el mecanismo. Eminentemente, los cambios producidos en el diseño ecuatoriano, en un periodo de tiempo tan corto, son un sinónimo de debilidad en el marco normativo y el DI de la RMA, lo que lo convierte en un factor generador de inestabilidad institucional. No ocurre así con el diseño de la RMA en Colombia, que ha permitido una notable estabilidad institucional, pues su marco normativo es bastante rígido y se ha mantenido así a través del tiempo. Sin embargo, posiblemente el precio pagado por esa estabilidad fuese demasiado elevado, dado que se traduce en una restringida participación de la ciudadanía en los asuntos de interés general, además de una baja capacidad de control social.

Referencias bibliográficas

Altman, D. (2011). *Direct democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press.

Altman, D. (2007). Los nuevos desafíos. In: *Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos* (153-163). [Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos CEP/Expansiva]. Recuperado de: www.cepchile.cl/dms//libro_cepexpansiva_completo.pdf

- Basabe, S. (2007). El nuevo institucionalismo en Ciencia política: perspectivas, enfoques y campo de acción. In: S. Basabe (comp.) 2007. *Instituciones e institucionalismo en América Latina Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. [Quito: CIPEC]. Recuperado de http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1288022871.El_nuevo_institucionalismo_Santiago_Basabe.pdf.
- Camou, A. (2001). Estudio preliminar. In: A. Camou (ed.). *Los desafíos de la gobernabilidad*, (15-58). México: Flacso/Plaza y Valdés.
- Castellanos, A. S. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). Y. Welp y U. Serdült (coords.). *La dosis hace el veneno: Análisis de la Revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, (83-110). Quito: CNE/Instituto de la Democracia.
- De la Calle, H. (2005). Democracia directa en los países de la Región Andina: efectos en la consolidación de la democracia. In: K. Sample y D. Zovatto (eds.). *Democracia en la Región Andina: los Telones de Fondo*. Lima: IDEA.
- Erazo, L. C. (2014). *Democracia directa en Ecuador y Colombia, la revocatoria del mandato para alcaldes: factores que determinan la recurrencia ciudadana para su utilización*. Quito: Flacso.
- Franco-Cuervo, A. (2014). Colombia: Instituciones líderes políticos y abstención electoral (1991-2013). In: Y. Welp y U. Serdült (coords.). *La dosis hace el veneno: Análisis de la Revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, (57-78). Quito: CNE/Instituto de la Democracia.
- Ingram, P. y Clay, K. (2000). The Choice within Constraints New Institutionalism and Implications to Sociology. *Annual Review of Sociology*. (26):525-546.
- March, J. y Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3):734-749.
- Misión de Observación Electoral (MOE). (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 Años de Ilusiones-*. Bogotá: Torre Blanca.
- Narváez, I. y Narváez, M. J. (2012). Derecho ambiental en clave neoconstitucional (enfoque político). Quito: Flacso.
- North, D. (2010). Los Andamios que el ser humano erige. In: R. Vergara. *Organización e instituciones*. Biblioteca Básica de Administración Pública. V. México: Siglo XXI.
- Pachano, S. (2008). Democracia directa en Ecuador. In: S. Pachano et al. *Temas actuales y tendencias en la Ciencia Política*. Quito: Flacso/Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Pachano, S. (2007). *Democracia directa en Ecuador*. [Buenos Aires: International IDEA]. Recuperado de <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/democracia%20directa%20ecuador.pdf>
- Paredes, M. (2012). *La Revocatoria del Mandato en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.

Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Welp, Y. (2014). De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas. In: Y. Welp y U. Serdült (coords.). *La dosis hace el veneno: Análisis de la Revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, (135–158). Quito: CNE/Instituto de la Democracia.

Welp, Y. y Serdült, U. (Coords). (2014). *La dosis hace el veneno: Análisis de la Revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE/Instituto de la Democracia.

Zovatto, D. (2007). *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978 – 2007*. Buenos Aires: IDEA International.