

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2011 - 2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**DEMOCRACIA DIRECTA EN ECUADOR Y COLOMBIA, LA
REVOCATORIA DEL MANDATO PARA ALCALDES: FACTORES QUE
DETERMINAN LA RECURRENCIA CIUDADANA PARA SU UTILIZACIÓN**

LUIS CARLOS ERAZO

MAYO DE 2014

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2011 - 2013

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**DEMOCRACIA DIRECTA EN ECUADOR Y COLOMBIA, LA
REVOCATORIA DEL MANDATO PARA ALCALDES: FACTORES QUE
DETERMINAN LA RECURRENCIA CIUDADANA PARA SU UTILIZACIÓN**

LUIS CARLOS ERAZO

ASESOR DE TESIS:

MARCO CÓRDOVA

LECTORES:

IVAN NARVAÉZ

FELIPE BURBANO

MAYO DE 2014

DEDICATORIA

Con entrañable amor, a mi tío Galo Milciades Erazo, quien con su incipiente firma y sus manos fuertes, expertas en empuñar la azada para labrar la tierra, cultivó y abonó el dócil árbol de mi infancia, trazando los surcos que forjaron al hombre que hoy soy.

A mi bien amado hijo Luccas Erazo, quien con su infinita inocencia y bondad, a su corta edad de cuatro añitos, argumenta que ya ha realizado dos maestrías, una en su Jardín Mil Rayitas en Colombia y otra en FLACSO con énfasis en “deontología”. Gracias infinitas hijo, por caminar junto a mí este arduo, pero grato camino académico
Te amo.

AGRADECIMIENTOS

Dirijo mis agradecimientos a todas las personas que directamente o indirectamente contribuyeron para la realización de este trabajo investigativo, en especial a quien en principio fuera mi asesor de tesis, el Dr. Santiago Basabe, por sus acertadas disertaciones académicas, pero ante todo por su humana amistad y su ejemplo, y al Dr. Guillaume Fontaine por su comprensión y trato particular en el desarrollo de mis estudios. Sus apoyos fueron imprescindibles durante mis quebrantos de salud, sin ellos no hubiera sido posible continuar y terminar mi Maestría en Políticas Públicas. A marco Córdova, por su orientación final. Así mismo agradezco a todos los y las docentes del Departamento de Asuntos Públicos por compartir sus conocimientos. Mi reconocimiento especial a Cecilia Salazar por estar siempre presente con su nobleza y amistad demostrada desde el primer día que me postule a FLACSO. A Katherine Ullauri por su cariño, por enseñarme a ser becaria y degustar un buen café.

A mi familia, madre, hermanas, hermano, sobrinos y sobrinas, por tolerarme y amarme en todas las circunstancias. A mi hijo Luccas, por caminar en esta calle de la vida tomado de mi mano. A Lorena Chamorro, por la bondad de albergar a nuestro hijo en su vientre y por su desinteresado apoyo en este proceso. A todos mis compañeros y compañeras, coterráneos colombianos y colombianas con quienes compartimos y toleramos no solo las angustias y placeres académicos, sino los diferentes embates de la vida cotidiana, a ellos y ellas un abrazo, fue grato compartir este apartado de la vida con todos ustedes.

Especial agradecimiento al pueblo ecuatoriano y a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador, por darme la oportunidad de reescribir el camino para conquistar y cristalizar mis más sentidos anhelos académicos. Ser becario de tan prestigiosa institución ha sido un alto honor

ÍNDICE

Contenido	Páginas
Cuadros.....	7
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I.....	19
DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA Y ECUADOR: ¿QUÉ FACTORES EXPLICAN LA VARIABILIDAD DE LA RECURRENCIA CIUDADANA FRENTE AL USO DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO PARA ALCALDES?.....	19
Recurrencia al uso de los MDD: ¿Desde arriba o desde abajo?.....	21
Estado del debate en la literatura sobre la utilización de los MDD.....	23
Debates sobre el diseño institucional en relación al uso de los MDD.....	23
Debates sobre la cultura política y el uso de los MDD.....	28
El capital social en el uso de los MDD: un acercamiento a su definición.....	30
Capital social y participación política.....	32
Marco Teórico.....	35
Fundamentos teóricos desde el diseño institucional.....	35
Fundamentos teóricos desde la cultura política.....	39
Fundamentos teóricos desde el capital social.....	40
CAPÍTULO II.....	47
LA REVOCATORIA DEL MANDATO: ANTECEDENTES DE LA EVOLUCIÓN EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Y ECUADOR... ..	47
Evolución de la revocatoria del mandato en Colombia.....	48
La revocatoria del mandato según la Constitución Política de 1991.....	51
Procedencia.....	54
Causales para su procedencia.....	54
Iniciativa.....	54
Convocatoria.....	54
Tiempos.....	54
Decisión de Revocatoria.....	55

Evolución de la revocatoria del mandato en Ecuador	55
La revocatoria del mandato según la Constitución Política de 1998.....	59
Procedencia.....	59
Causales para su procedencia	59
Iniciativa:	60
Convocatoria:	60
Tiempos	60
Decisión de Revocatoria.....	60
La revocatoria del mandato según la Constitución Política de 2008.....	60
Procedencia.....	61
Causales para su procedencia	61
Iniciativa	62
Convocatoria.....	62
Tiempos	62
Decisión de Revocatoria.....	63
CAPÍTULO III	65
EL ESTADO ACTUAL DE LA RECURRENCIA CIUDADANA A LA REVOCATORIA DEL MANDATO PARA ALCALDES.....	65
Metodología y análisis de datos.....	65
Comportamiento de la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato en Colombia y Ecuador	67
Explicando la recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria para alcaldes en Colombia y Ecuador	76
El Diseño institucional de la Revocatoria del Mandato para alcaldes.....	77
Criterios elementales en clave comparada para activar una revocatoria del mandato para alcaldes municipales	82
Sobre el organismo que controla el proceso de revocatoria del mandato.	82
Sobre la inscripción de la revocatoria.....	83
De los plazos para la inscripción y convocatoria a votación de la revocatoria.	84
Sobre la aprobación de la revocatoria.....	84
Sobre la remoción del cargo.	85

La cultura política como variable explicativa de la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato para alcaldes.....	87
El capital social como variable explicativa de la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato para alcaldes.....	91
Hipótesis uno	96
Hipótesis dos	98
Hipótesis tres	100
CONCLUSIONES.....	102
BIBLIOGRAFIA	108

Cuadros

Cuadro 1. Recurrencia al uso de los MDD Según Variables explicativas....	33
Cuadro 2. La revocatoria del mandato según el ordenamiento constitucional de 1998 y 2008.....	63
Cuadro 3. Regulación normativa de la revocatoria del mandato para alcaldes en Ecuador y Colombia.....	79
Cuadro. 4 Parámetros normativos de la revocatoria del mandato para alcaldes Colombia – Ecuador	86

Gráficas

Gráfico 1. Cantidad de revocatorias del Mandato para alcaldes inscritas Colombia Ecuador 1991 – 2011	68
Gráfico 2. Cantidad de revocatorias del mandato para alcaldes que llegaron a votación 1991 – 2011	68
Gráfico 3. Efectividad de las revocatorias que llegaron a Votación Colombia -Ecuador 1991-2011.....	73
Gráfico 4. Ciudadanos conscientes de sus obligaciones y deberes Colombia -Ecuador 1996-2010.....	87

Gráfico 5. Satisfacción de la democracia Colombia -Ecuador 1996-2010 ..	88
Gráfico 6. Interés en la política Colombia -Ecuador 1996-2010	89
Gráfico 7. Confianza ciudadana en el gobierno municipal Colombia - Ecuador 2001-2010	90
Gráfico 8. Confianza interpersonal Colombia -Ecuador 1996-2010	92
Gráfico 9. Asistencia de los ciudadanos a reuniones locales Colombia - Ecuador 2001-2012	93
Gráfico 10. Practica ciudadana de la solidaridad Colombia -Ecuador 1996- 1998.....	94

RESUMEN

La presente investigación titulada: “Democracia directa en Ecuador y Colombia, la Revocatoria del Mandato para Alcaldes: factores que determinan la recurrencia ciudadana para su utilización”, se enmarca dentro de los estudios de la Democracia Directa, entendida como una alternativa capaz de generar escenarios propicios para la configuración de políticas públicas y plantea como interrogante central: ¿Qué factores explican la variabilidad de la recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes en Colombia y Ecuador? Para encontrar respuestas a esta interrogante, aquí se realiza un análisis a través del método comparado en el que se trata de establecer en cuál de los dos países los ciudadanos recurren más al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes. Para tal efecto se han estipulado tres variables explicativas: el Diseño Institucional adoptado por cada país para accionar la revocatoria; el nivel de Cultura Política que posee la ciudadanía de cada país; y finalmente, el nivel de Capital Social que poseen los ciudadanos de cada país. El documento se divide en tres partes: en primera instancia se aborda la importancia del estudio de la democracia directa y sus formas de accionarla para seguidamente reconstruir a partir de la literatura especializada el estado del debate sobre el uso de este tipo de democracia y a partir de ello se establecerá el marco teórico. En segunda instancia, se realiza una revisión de los antecedentes de la evolución que ha sufrido la revocatoria del mandato en el ordenamiento constitucional de los dos países. En tercera y última instancia, se realiza el análisis comparado propiamente dicho sobre el estado actual de la recurrencia ciudadana frente a la revocatoria del mandato para alcaldes en los dos países

INTRODUCCIÓN

La Democracia moderna históricamente se ha concebido como una forma estatal a través de la cual, al pueblo se lo hace partícipe de las actividades de gobierno. La manifestación más alusiva en la que se ve la materialización dicha participación ciudadana es a través de la expresión de su voluntad soberana en el momento de entregar su voto en las urnas. Todo esto sucede en el marco de una sociedad política, que si bien se consolida con la participación colectiva, surge bajo una concepción individualista, fundamentada especialmente en tres criterios que han marcado el pensamiento político de la época moderna, que son: a) El Contrato Social, b) Nacimiento de la Economía Política, y, c) La Filosofía Utilitarista (Bobbio, 1986)

Es bajo los tres criterios enunciados que los ciudadanos han pactado un acuerdo de voluntades, bajo el cual deciden el destino que mejor convenga a la sociedad en su propósito de sobrevivencia. Esta es una concepción individualista que se genera partiendo de considerar a la sociedad como una sociedad homogénea en la que todos los ciudadanos son libres y gozan de iguales derechos y obligaciones, desconociendo así las denominadas sociedades particulares reconocidas e identificadas históricamente. (Rousseau, 2002)

Sin embargo, la concepción de la sociedad actual, es sin lugar a dudas una concepción heterogénea, conformada por diversidad de agrupaciones sociales que en virtud de sus orígenes, convicciones, ideales, intereses y objetivos contribuyen en la construcción de una nueva concepción de Estado que responda a las actuales circunstancias sociales, es así que la democracia en la sociedad pluralista debe desarrollarse no desde la concepción del individuo en sociedad sino del individuo como parte de un grupo social determinado, en constante tensión con otros sectores y agrupaciones sociales por la construcción de un Estado incluyente y democrático. En la actualidad las agrupaciones sociales ya no son, ni deben ser consideradas como organizaciones esporádicas o ajenas al desarrollo social en virtud de sus objetivos particulares, sino como verdaderos actores sociales cuya actividad determina el futuro político de toda la sociedad.

El esbozo sobre la democracia representativa, participativa si se quiere en un sentido más amplio, es necesario en tanto que consciente de la importancia de los estudios de los diferentes tipos de democracia y en especial de la democracia representativa, no se puede dejar de mencionar su importancia toda vez que ésta, es condición necesaria para que existan otros tipos de democracia como la directa (Pachano, 2008 a) que es la que interesa a esta investigación y cuyo análisis se centrará más puntualmente en analizar la variabilidad de la recurrencia ciudadana frente a uno de los mecanismos de este tipo de democracia como lo es, la revocatoria del mandato para alcaldes en Colombia y Ecuador, dejando abierto un abanico de posibilidades para la conformación de una agenda para futuras investigaciones sobre el vasto ámbito de la democracia.

La democracia directa en la práctica no es más que el gobierno directo del pueblo, lo que en una sociedad diversa y pluralista es casi imposible de que sea una realidad ejercida; de otra parte, también se señala a la democracia directa como una democracia sin representantes, lo cual significa, un gobernarse a sí mismo, en cuanto elimina a sus representantes, siempre que los representantes sean observables (Moreno, 2010). Asumida así la democracia directa, como el gobierno directo del pueblo, se hace ineludible debatir si en efecto, en la complejidad de las sociedades contemporáneas, resulta imposible desarrollar formas modernas de una democracia ateniense, en la que todos los ciudadanos se reúnen a deliberar oportunamente sobre asuntos de interés general que se deben abordar en el ejercicio gubernamental.

Al ver la imposibilidad física del ejercicio real de la democracia directa, lo más elemental es pensar en la representativa como la forma más adecuada de democracia para enfrentar dicha imposibilidad física y de este modo hacer partícipe al pueblo en la toma de decisiones, a través de sus representantes en el gobierno, los mismos que la ciudadanía elige a través de la forma más universal de participación, el voto. Sin embargo, como ya se aclaró, esta es una forma de participación democrática desarrollada desde una concepción monista de la sociedad, la misma que a través de las diversas agrupaciones sociales, históricamente excluidas y vulneradas en sus derechos debido a una deficiente representación gubernamental, han desarrollado incansables

luchas exigiendo mayor perfectibilidad de los sistemas democráticos así como una mayor representatividad y participación en las actividades del gobierno.

De cara a esta problemática, no solo conceptual, sino práctica; la recurrencia al uso de la democracia directa y a sus mecanismos, debe ser asumida no como una propuesta contradictoria a la democracia representativa, sino más bien complementaria de la misma, capaz de generar una expansión democrática al promover una mejor y mayor representatividad de los diversos sectores sociales. Pero principalmente debe asumirse como generadora de una mejor y mayor participación de la colectividad en las decisiones de gobierno, evitando de esta manera la sentencia rousseauiana que advertía al pueblo inglés, que está equivocado al creer que es libre, “lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como son elegidos, vuelve a ser esclavo” (Contrato Social, III; 15 citado en Bobbio, 1986. p.49)

En este sentido la democracia directa debe ser entendida como un complemento democrático, el medio a través del cual es posible involucrar a la ciudadanía en su papel protagónico como gestora del desarrollo de los procesos y para la puesta en práctica de escenarios propicios respecto a la toma de decisiones y la configuración de políticas públicas. De esta manera se legitima y reconoce la importancia de la democracia representativa, al designar a las autoridades públicas para que dirijan en nombre del pueblo el destino del gobierno; y, al mismo tiempo, se permite una participación activa de la ciudadanía en los asuntos de interés general. Así, también se fortalece el argumento de que los sistemas democráticos no tienen un acabado definitivo, sino que por el contrario son perfectibles.

La historia evidencia como las luchas y las exigencias sociales por el reconocimiento y las reivindicaciones de los derechos, han posibilitado una gradual modificación normativa, social, cultural y de los ordenamientos constitucionales que regulan el Estado. Teniendo como punto de partida esta realidad histórica, es necesario entender que la democracia ha sido el medio por el cual estas luchas sociales han podido gradualmente alcanzar sus objetivos de cambio social, en tanto que su fin no solamente consiste en garantizar las luchas por los derechos sino que éstas deben a su vez,

garantizar la democracia, “una ofrece a las otras los espacios y los instrumentos jurídicos que son esencialmente los derechos de libertad, y las otras aseguran a los derechos y a la democracia los instrumentos sociales de tutela efectiva y alimentan su desarrollo y su realización” (Ferrajoli, 2005. p 947).

De acuerdo con lo expuesto, las luchas sociales deben ser vistas como formas de participación política alternativa y complementarias a las establecidas por el régimen democrático, es decir, deben ser entendidas como participación democrática desarrollada desde el pueblo, como opción a las formas institucionales de participación que se desprenden generalmente, de la democracia representativa, por la cual se pretende intervenir en el cambio y desarrollo social. Estas formas de participación y de lucha social, generadas desde la ciudadanía, con el fin de intervenir en las decisiones de interés público, son el preámbulo que da paso a la existencia de las formas modernas de la democracia directa.

Es en este sentido que se debe considerar a la democracia como el “fruto de una constante tensión entre poder político-representativo, que se identifica con el Estado, y poder social-directo que se identifica con el ejercicio de las libertades en función de la permanente alteridad y oposición” (Ferrajoli, 2005. p 947); así, democracia directa y representativa como ya se ha expuesto, se constituyen en componentes necesarios con miras a la perfectibilidad de una democracia que permita responder a los requerimientos de nuestras complejas y modernas sociedades en constante cambio.

La historia de la lucha social y la participación ciudadana han permitido la institucionalización de varios mecanismos democráticos de participación ciudadana directa formal, que se encuentran identificados y clasificados en la denominada democracia directa ordenada, en tanto que otras formas de participación que no se encuentran institucionalizadas se enmarcan en la denominada democracia directa contenciosa. En la primera están los mecanismos de democracia directa reconocidos por el ordenamiento jurídico estatal y que principalmente son la iniciativa legislativa, la consulta popular y la revocatoria del mandato; mientras que en la segunda se hallan todas aquellas formas de participación ciudadana que no siguen una vía institucional

plenamente reconocida como ejercicio de participación democrática, y que pertenecen más a la rama de investigación que se aborda desde los estudios de la acción colectiva. Esta investigación se centra en la primera de estas modalidades abordando puntualmente la revocatoria del mandato para alcaldes.

Varios estudiosos de la revocatoria del mandato, ubican sus orígenes en el mecanismo propio del sistema norteamericano del *commonlaw*, denominado *recall* que venía siendo debatido desde la convención de Filadelfia en 1787, durante la elaboración de la Constitución Norteamericana, mecanismo que fue descartado por considerar que este podría generar una gran inestabilidad política y de gobernabilidad al momento de ser aplicado, al respecto el asambleísta Alexander Hamilton, había señalado que la revocatoria convertiría a los legisladores en esclavos de los caprichosos humores de los ciudadanos (Welp, y Serdült, 2012).

Una propuesta interesante al momento de descubrir los orígenes de este derecho, se plantea en Verdugo (2007) quien a pesar de reconocer el vínculo con el *recall*, señala que el verdadero origen de este derecho de participación, lo encontramos en la misma Atenas, cuna de la democracia directa, a través de la figura del ostracismo o destierro político, por el cual “con la intención de proteger a la *polis* de la ambición individual, el ostracismo causaba la expulsión de un servidor de los asuntos públicos por un periodo de diez años” (Verdugo, 2007, p.44), decisión que era tomada por la asamblea mediante voto. Así también plantea que en la época medieval podríamos encontrar relación con la revocatoria del mandato, en lo que se denomina interrelaciones políticas medievales, por cuanto, estas giraban en torno a un mandato dado por los monarcas, con base a un criterio de representación política imperante, es decir, sometida a los interés del representado, de tal manera que de no cumplirse con objetivos encomendados, la representación podía ser revocada.

En las democracias contemporáneas, sin duda Suiza en Europa, y Uruguay, en América Latina son las puntas de lanza en la implementación de modelos democráticos contruidos desde abajo; es decir, haciendo de los mecanismos de democracia directa las vías de participación ciudadana, más idóneas para la construcción de una democracia

perfectible que responda a las demandas sociales y a los asuntos de interés general. Suiza en 1848, dio el paso que cimentó el uso de este tipo de democracia, al haber reconocido y aprobado su constitución, mediante referéndum popular, proceso que marcó gran trascendencia en la toma de decisiones de interés público desde aquella época hasta la actualidad. Democracia que ha sido ratificada y complementada en varias enmiendas constitucionales, hasta llegar al reconocimiento de la revocatoria del mandato a mediados del siglo XIX, siendo un mecanismo poco utilizado (Welp, y Serdült, 2012).

Retomando la relación entre la revocatoria del mandato y el *recall* norteamericano, las grandes discusiones de Filadelfia, fueron escuchadas en el año de 1903, en la ciudad de los Ángeles donde por primera vez se reconocía los mecanismos de democracia directa, entre ellos el derecho a revocar el mandato a las autoridades por parte de los ciudadanos, en este caso se limitaban a las autoridades municipales; constituyéndose tal reconocimiento en el inicio de la expansión democrática de estos mecanismos en toda Norteamérica. En la actualidad veintisiete Estados norteamericanos reconocen la iniciativa y los referendos, en tanto que treinta y seis reconocen la revocatoria de algunas autoridades, (Spivak, 2004. Citado en: Welp, y Serdült, 2012).

Mientras que en Latinoamérica este derecho empieza a ser reconocido por primera vez en 1958, en la provincia de Misiones de la República de Argentina. En Colombia es reconocida en la constitución de 1991, en Perú aparece en la constitución de 1993; en el Ecuador a pesar de que las instituciones de la democracia directa como formas de participación ciudadana fueron introducidas en la constitución de 1978, la revocatoria del mandato solo aparece con la constitución de 1998 y solo se hace uso de ella por vez primera en el año 2010, por su parte Venezuela la reconoce en 1999, siendo en este país donde por primera vez en la historia se somete a un presidente de la República -Hugo Chávez- a este proceso, saliendo victorioso del mismo y por tanto ratificado en su cargo.

En la actualidad los debates académicos abordan los diferentes tipos de democracia que existen, principalmente el de la democracia representativa. Pero si bien,

la democracia representativa, es la más comúnmente estudiada, también existe interés en otros tipos de democracia, como la directa, dado que ésta implica la importancia del despliegue de una agenda investigativa importante tanto para la Ciencia Política como para el ámbito académico. Ello le hace merecedora de un análisis particular, en tanto que evolutivamente se ha consolidado como un mecanismo complementario de la democracia representativa que al mismo tiempo estimula el ejercicio democrático ciudadano.

En este sentido, la relevancia que la democracia directa en general y la revocatoria del mandato para alcaldes en particular representa como mecanismo institucional, generador de una política del consenso, a través de la cual la ciudadanía manifiesta sus demandas de cara al Estado, propiciando escenarios para la configuración de políticas públicas y la resolución de problemas de interés general para los ciudadanos, nos permite plantear un tema amplio en el que proponemos internarnos a través de cuestionar ¿Qué factores explican la variabilidad de la recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes en Colombia y Ecuador?

La entrada teórica, bajo la cual se aborda la problemática planteada, propone un enfoque multidisciplinar que permite analizar un mismo fenómeno político a partir de tres entradas distintas, como son el Neo Institucionalismo Normativo; la Cultura Política desde un corte cognitivista, y finalmente el Capital Social que puede tomarse como una articulación de los dos anteriores. Lo que se pretende a partir de la propuesta teórica enunciada, no es una mixtura del análisis del fenómeno abordado, por el contrario, lo que se propone es encontrar explicaciones que si bien pueden ser independientes, también logran completarse para obtener un análisis más riguroso y fundamentado de la problemática planteada. Esta es la razón principal que justifica la utilización de los enfoques mencionados.

En términos metodológicos, para cada una de las entradas teóricas expuestas en el párrafo previo, se plantea una variable explicativa, a fin de abordar comparadamente el fenómeno desde una perspectiva empírica. Estas variables son: 1) el diseño institucional adoptado por cada país para regular el uso de la revocatoria del mandato

para alcaldes, 2) el nivel de cultura política que poseen los ciudadanos en cada país, y; 3) el nivel de capital social que ostentan los ciudadanos de cada país.

En lo que se refiere a la captura de la información, para la primera variable, se acude a un análisis de comparación documentada en el que se abordan los ordenamientos constitucionales y normativos que regulan el uso de la revocatoria del mandato en los dos países. Mientras que para las variables, nivel de cultura política y nivel de capital social que tienen los ciudadanos de cada país, se acude a información estadística secundaria, empleando como fuente los datos proporcionados por las encuestas del LATINOBAROMETRO. El corte temporal en que se ubica la investigación, se aborda en el caso de Colombia desde 1991 hasta 2010, mientras que para el caso del Ecuador el periodo abordado va desde 1998 hasta 2011.

El esquema bajo el cual se presenta el trabajo desarrolla los siguientes acápites: en la introducción que es la que está finalizando, se hace una breve contextualización del surgimiento y desarrollo de la democracia directa y sus mecanismos hasta llegar a los actuales ordenamientos constitucionales de los países más representativos del mundo en cuanto al uso de este tipo de democracia; igualmente aborda los aspectos del planteamiento del problema en términos investigativos, el enfoque teórico utilizado y la metodología a desarrollarse. En el primer capítulo se aborda la revisión de la literatura especializada en la recurrencia al uso de los mecanismos de democracia directa, se verifican los hallazgos y se detectan algunos vacíos; seguidamente se hace la exposición del marco teórico que sustenta este trabajo y se plantean las hipótesis que se pretenden comprobar.

En el capítulo dos se desarrolla un balance sobre los antecedentes sobre la evolución que ha sufrido el ordenamiento constitucional tanto de Colombia como de Ecuador hasta llegar a la consolidación de los mecanismos de democracia directa, en particular de la revocatoria del mandato en sus cartas constitucionales. En el capítulo tres se desarrolla el análisis de los datos empíricos, se hace una descripción de los mismos y se contrastan las hipótesis desprendidas del marco teórico. Finalmente se

plantean las conclusiones al mismo tiempo que se hacen algunas recomendaciones para una posible agenda investigativa respecto al tema investigado

CAPÍTULO I
DEMOCRACIA DIRECTA EN COLOMBIA Y ECUADOR: ¿QUÉ FACTORES
EXPLICAN LA VARIABILIDAD DE LA RECURRENCIA CIUDADANA
FRENTE AL USO DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO PARA
ALCALDES?

Partiendo de la pregunta investigativa formulada en el título del presente acápite, el desarrollo de este trabajo, busca presentar sistemáticamente un cuerpo de conceptos a diferentes niveles que articulados entre sí, a la vez que orientan la forma en que se analiza el fenómeno político estudiado, permiten realizar una lectura interpretativa tanto de las categorías conceptuales, como de las evidencias empíricas que hacen posible discernir cuáles son los factores que explican la mayor o menor recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes como uno de los Mecanismos de Democracia Directa M.D.D.

En el ámbito de los debates académicos se abordan los diferentes tipos de democracia que existen, principalmente el de la democracia representativa, sus formas, contextos y la calidad de su aplicación real en los sistemas políticos en los que Estado y ciudadanía interactúa. No obstante, siendo la representativa, la democracia que más se ha estudiado, también existen estudios sobre otros tipos de democracia, como la directa. Su importancia, tanto para la Ciencia Política en general como para el ámbito académico, le merece un análisis particular, dado que es un mecanismo que a la vez que complementa a la democracia representativa, estimula al ejercicio democrático ciudadano. El interés de este análisis, radica en la relevancia que la institución de la democracia directa representa como un mecanismo institucional, generador de una política del consenso, a través del cual la ciudadanía manifiesta sus demandas de cara al Estado, propiciando escenarios para la configuración de políticas públicas y la resolución de problemas de interés general para la ciudadanía.

En orden a la idea expuesta previamente, es prioritario definir en qué consiste la democracia directa. Con sus tres formas básicas: referendo, iniciativa popular y revocatoria del mandato, puede definirse en términos generales, como un instrumento político diseñado 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, la democracia directa es el conjunto de mecanismos institucionales que buscan disminuir las brechas existentes entre los intereses de la ciudadanía y las políticas gubernamentales (Kaufmann, 2007; Altman, 2005) coadyuvando a la vez, a estimular y potencializar el ejercicio democrático y la asociatividad ciudadana.

En otras palabras, a través de sus diferentes mecanismos, la democracia directa tiene la capacidad de resolver las tensiones de la vida política y normativa de un país. De hecho, es evidente que los países que aplican los MDD, gozan de una relativa estabilidad en términos sociopolíticos y económicos (Altman, 2005). 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 demostrando así, la importancia que representa la recurrencia al uso de los MDD (Altman, 2007).

Sin embargo, es importante advertir, que el hecho de que este tipo de MDD, sean usados de manera sistemática en un país como se ha presentado en el caso de Venezuela y Uruguay, no significa que esos países sean más vulnerables ante las políticas populistas, que aquellos países que mantienen una democracia esencialmente representativa (Altman, 2007). 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 otra parte, en lo que respecta al ordenamiento normativo y constitucional, la consolidación y el reconocimiento constitucional que los MDD han tenido progresivamente en las dos últimas décadas, en diferentes países, marca una pauta relevante en el orden sociopolítico y en el ejercicio democrático, toda vez que el uso de los MDD, 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). Sin embargo, en América Latina sin bien en las últimas décadas, se ha

experimentado un aumento de la recurrencia ciudadana al uso de los MDD, el interés de la Ciencia Política por estudiar este hecho, ha sido relativamente bajo (De la Calle, 2005) de ahí la importancia de abordar su estudio.

Manifestada la importancia del estudio sobre el uso de la democracia directa, en lo que sigue de este capítulo, me propongo desarrollar una reflexión crítica, partiendo de la revisión de la literatura especializada en torno al uso de los de los MDD, con el propósito de brindar 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 lo que busco es indagar en qué estado se halla el debate respecto a la recurrencia ciudadana para el uso de los MDD en diversas regiones geográficas.

Recurrencia al uso de los MDD: ¿Desde arriba o desde abajo?

En las democracias contemporáneas, la principal forma de participación ciudadana en la política se lleva a cabo a partir de la elección de representantes que gobiernan en nombre de sus electores. 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, dentro de la variedad que ofrece el concepto de democracia también es importante analizar otros tipo como el de la democracia directa, la cual, lejos de entrar en confrontación con la democracia representativa, más bien tiene el propósito de complementarla, fortaleciendo y potenciado el ejercicio democrático y procurando una mayor participación e incidencia directa de la ciudadanía en los asuntos públicos y de interés general (Zovatto, 2007).

Con la entrada de la tercera ola de la democracia, desde la década de los setentas, hasta el presente, en gran parte de América Latina se suscita una creciente demanda y movilización de distintos actores sociopolíticos, que impugnan a 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 han incluido en su ordenamiento constitucional disposiciones

para la activación de los MDD, advirtiéndolo con ello, que el ciudadano no debe delimitar su acción política, exclusivamente a votar cada determinado periodo electoral, pues si bien es cierto que a través del voto delega el ejercicio de la función pública, él no debe perder su capacidad de incidir permanentemente en la ejecución de la misma.

A pesar de que los MDD están reconocidos constitucionalmente en gran parte de los países de América Latina, la recurrencia ciudadana para el uso de los mismos presenta notable variabilidad. En algunos países la recurrencia ciudadana se presenta con mayor frecuencia que en otros, este fenómeno puede estar relacionado principalmente con el origen o procedencia para el uso de la iniciativa (Altman, 2005). Esto significa 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, En consonancia con esta tesis, se ha planteado que para activar los MDD existen dos vertientes: la primera, cuando la iniciativa surge desde arriba, buscando que los ciudadanos ratifiquen con su voto una decisión adoptada bien sea por el ejecutivo o ya sea por el legislativo; 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 estos convocan a consulta popular o plebiscito, se está frente a una iniciativa desde arriba, que tiene mucha relación con un sub-tipo de democracia: la delegativa, caracterizada por el uso vertical de la autoridad gubernamental para legitimarse en el poder (O'Donnell, 1994). Contrariamente, cuando es la ciudadanía quien se moviliza demandando de cara al Estado, a través de los MDD tales como la iniciativa legislativa, la consulta popular o la revocatoria del mandato, con el fin de expresarse igualitariamente y sin intermediación sobre temas de interés público (Pachano, 2008a), se está frente a una iniciativa desde abajo, que dicho sea de una vez, es la que interesa al análisis de la presente investigación y que a continuación se expone en la revisión de la literatura que se ha producido sobre el tema.

Estado del debate en la literatura sobre la utilización de los MDD

Los diferentes estudios realizados han detectado que la democracia representativa no garantiza plenamente la participación total de la ciudadanía en la toma de decisiones, ello se debe esencialmente a la complejidad y el tamaño de las sociedades. En razón de esto, la democracia representativa necesita contar con mecanismos complementarios y pertinentes como los que ofrece la democracia directa a través de sus diferentes mecanismos, con el fin de superar esa falencia, evitar el debilitamiento y por ende la pérdida de legitimidad; (Pachano, 2008 a).

En este marco, se incorporan los estudios sobre la recurrencia al uso de los MDD. Partiendo de la doble clasificación sobre la procedencia de las iniciativas para el uso de los MDD, se tiene que, cuando los MDD se operan desde arriba, la ciudadanía desempeña un papel reactivo, entre tanto, cuando se operan desde abajo su papel es proactivo (Altman, 2005), al presente análisis le interesa analizar el papel proactivo de la ciudadanía, en la recurrencia de los MDD. Por ello busca explorar los factores 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 los periodos electorales (Altman, 2005).

Con en el propósito de realizar una descripción sistemática de la literatura relacionada al uso de la democracia directa, se propone un análisis de los factores que desde la literatura especializada explican la mayor o menor recurrencia ciudadana frente al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes a partir de tres variables específicas: diseño institucional, cultura política y capital social

Debates sobre el diseño institucional en relación al uso de los MDD

Como punto de partida, debe enfatizarse en que el origen de la iniciativa para que los MDD operen, es uno de los factores fundamentales para que la ciudadanía recurra con mayor o menor frecuencia a su uso. Entendido así, el origen para activar los MDD que se presenta bajo un doble criterio: primero, según su ámbito de aplicación, pueden ser

personales o sustantivos; y segundo, 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 (Zovatto, 2007). En todo caso, éste, sería uno de los factores condicionantes para la recurrencia al uso de los MDD.

No obstante, en sistemas políticos como el chileno en cambio, 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 en los artículos 128 y 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, es decir, se activa desde arriba y no de desde la ciudadanía. 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 ejercicio democrático ciudadano (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 está dada su apertura hacia la ciudadanía, constituye un factor decisivo para que ésta tome o no, la iniciativa de usar tales mecanismos. Sin embargo, ello no significa que un buen diseño e implementación institucional de los MDD, garantice plenamente 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 al uso de los MDD, conlleva inseparablemente un problema de elección, dado que no siempre le resulta racional actuar bajo la normativa y el diseño institucional establecidos para la activación de dichos mecanismos (North, 2010).

De igual forma, 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. Sin embargo, 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, no obstante, frente a este planteamiento, en la región, son residuales los estudios empíricos que demuestren lo afirmado (Paredes, 2012).

Realizando un análisis de costo beneficio, Pachano en su análisis, sostiene que las causas que explican la baja recurrencia a la 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 los factores que explican el nivel de recurrencia en el uso de los MDD son los expuestos, la esencia del problema para la baja recurrencia a su utilización no se encuentra en el diseño institucional ni en la normatividad de la política ecuatoriana. Su análisis institucional demuestra que no existen obstáculos significativos para que los ciudadanos usen los MDD, y que las causas deberán buscarse en otros ámbitos, tales como el de la cultura política. 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 que procuren la formalización de la política, así 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).

Igualmente otros estudios comparativos desarrollados en América Latina sobre la recurrencia al 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, su uso de 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). Ello quiere decir, que quizá uno de los factores que explican el nivel de recurrencia al uso de los MDD en algunos países, esté relacionado con el aparente desconocimiento ciudadano sobre este tipo de mecanismos, debido a su relativa neo aparición en los ordenamientos constitucionales.

De otra parte, sostiene Hevia de la Jara, que es inquietante adentrarse en el estudio de los factores que explican la baja recurrencia al uso de los MDD. Afirma que la baja recurrencia para usar la iniciativa legislativa popular, está relacionada con un factor determinante, 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, argumenta que lo más adecuado sería que exista una ley que regule y controle la distribución porcentual de firmas tanto en el orden nacional como subnacional.

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).

De otra parte, también se han desarrollado estudios que sostienen que un factor para el bajo nivel de recurrencia ciudadana frente al uso de los MDD, está relacionado

con el hecho de que 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 (Zovatto, 2007). 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 que en América Latina 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 la recurrencia al uso de los MDD (Altman, 2011).

Continuando con nuestra revisión, existen igualmente estudios que 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 factores como las potencialidades que brinda la aplicación del referéndum convocado desde arriba, es decir, convocado o bien por el ejecutivo o bien por el legislativo. Estos estudios plantean además, que se ha dado preponderancia a este tipo de análisis 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 se ha presentado así, dado que se le ha restado importancia a otras variables relevantes que podrían brindar una explicación significativamente mayor sobre este fenómeno político (Welp y Wheatley, 2009).

El propósito fundamental del análisis que plantean los autores citados previamente, se enfoca en profundizar en las explicaciones frente al 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 y Wheatley, 2009) lo que a su vez, por lógica puede tener incidencia sobre el nivel de recurrencia al uso de los MDD.

Debates sobre la cultura política y el uso de los MDD

Desde este 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 a peligros 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 y el ejercicio democrático en cualquiera de las esferas de la democracia (Lissidini, 2011).

Respecto a los riesgos, es importante analizar de qué manera 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 lo que describe Lissidini, 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, distanciándose significativamente de consolidarse en la práctica real y por tanto no coadyuvando a contrarrestar la conflictividad social ni las tensiones entre la sociedad civil y el Estado. En todo caso, lo que la democracia directa busca, es trascender ante la visión simplista del ciudadano contemplado como mero cliente que demanda sus necesidades ante el Estado y sus instituciones (García, 2009).

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 tras la recurrencia al uso de los MDD. En este sentido, lo que este 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, 2009). El factor fundamental que explicaría el nivel de recurrencia ciudadana a los MDD, una vez entregadas estas herramientas a los ciudadanos, radicaría en que, si no existe un mínimo grado de formación ciudadana y cultura política, realmente no se lograría mayor uso de los MDD debido al desconocimiento de los mismos (García, 2009).

Otros estudios analizan la inclusión constitucional de MDD en los países de América Latina, con el propósito de identificar posibles explicaciones y tendencias del uso de los mismos. Para ello han abordado las reformas constitucionales llevadas a cabo en diferentes países, 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, *et al* 2008; Rial, 2000). En este sentido, un factor que ayudaría a explicar el nivel de recurrencia ciudadana frente al uso de los MDD, está bastante relacionado con la interacción que se ejerce desde los derechos ciudadanos, cuando de recurrir a los MDD se trata, frente a todos los obstáculos que imponen las relaciones de poder político frente a la activación de dichos mecanismos.

Otros estudios desarrollados en Perú, analizan la inclusión de los MDD en la Constitución de 1993, en un contexto en el que la ciudadanía peruana, después del denominado auto golpe de abril del año inmediatamente anterior, vivía una crónica apatía frente a la participación política. El análisis desarrollado, determina cómo en este escenario de apatía, el acudir a la operatividad de los MDD, pueden convertirse en un instrumento valioso, para el ejercicio del poder desde arriba, que contribuye a cambiar las situaciones de apatía ciudadana y la percepción frente a la política (Maraví, 1998) en

este sentido, uno de los factores que determinaría el nivel de recurrencia frente al uso de los MDD, estaría relacionado con la existencia de contextos de crisis sociopolíticas al interior del Estado.

El capital social en el uso de los MDD: un acercamiento a su definición

A mediados de la década de 1960 los científicos sociales empezaron a reconocer la importancia que tenía el factor humano en la estabilidad organizacional (Somuano & Ortega, 2009). Fue así como surgió el concepto de capital social que, a pesar de no haber consenso en cuanto a su definición y formas de medición, la idea en sí, ha sido aceptada por numerosos académicos y funcionarios alrededor del mundo (Somuano & Ortega, 2009). No obstante, la inclusión de esta variable puede explicar solo en parte la utilización de instrumentos de democracia directa. Por esta razón, procederé a identificar en qué condiciones el capital social puede influir un mayor o menor grado de utilización de estos instrumentos de democracia directa.

Para iniciar, señalaré que el capital social es un concepto de reciente y creciente aplicación en los estudios sobre el desarrollo (Siisiäinen, 2000). Se refiere a una realidad menos tangible que el capital humano (conocimientos) o el capital físico (bienes materiales), pero resulta también decisivo para la actividad productiva, la satisfacción de las necesidades personales y el desarrollo comunitario (Durston, 2000). Además, resulta extremadamente difícil probar empíricamente la validez de este concepto (Ríos Cázares & Ríos F. 1999). Esto se debe quizá a la existencia de muchas definiciones de capital social que, aunque parten de los mismos supuestos, contienen variaciones importantes. En este sentido, Ostrom, (1990) señala que la evolución del concepto de capital social muestra dos tendencias relacionadas, aunque relativamente distintas. A la primera tendencia se la llama minimalista, mientras que a la segunda se la denomina expansionista o maximalista (Somuano & Ortega, 2009).

Por un lado, las versiones minimalistas acogen al capital social que puede acarrear una sola persona a lo largo de su carrera (Durston, 2000). Mientras tanto, las visiones maximalistas de capital social subrayan su papel en la resolución de problemas de acción colectiva (Somuano & Ortega, 2009). En este sentido, y dado que el presente

trabajo en alguna medida bordea la acción colectiva insertada en la utilización de la revocación del mandato a un alcalde, se tomará este enfoque para desarrollar el presente acápite ya que tiene implicaciones importantes tanto para este análisis, como para la generación de escenarios propicios para la formulación de políticas públicas.

Autores como Putnam, Portes y otros de principios de los noventa han construido la obra gruesa del edificio conceptual del capital social sobre las fundaciones de los autores de la década anterior. Ellos han recreado las ideas preexistentes de capital social además de extenderlas (Durston, 2000). Aunque el término se utilizaba ya en la sociología, su incorporación a los estudios sobre el desarrollo tuvo lugar sobre todo a partir de la publicación en 1993 por Robert Putnam de su obra *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. En éste estudio el autor argumenta que la existencia de una sociedad civil basada en organizaciones horizontales incrementa la confianza social entre los individuos que las componen, al tiempo que crea un entorno social que exige y propicia un gobierno más sensible y responsable hacia el bien común (Putnam, 1993).

Para estudiar las causas que originan la disparidad en el funcionamiento de las instituciones entre el norte y el sur de Italia, el autor toma como unidad de análisis a los gobiernos locales de 20 regiones italianas creados a partir de una reforma constitucional puesta en funcionamiento en 1970. Esta innovación administrativa hizo posible analizar el cambio y la continuidad en el desempeño de las instituciones políticas, al permitir que la variable diseño institucional permaneciera constante durante el periodo que abarca el estudio (Ríos C. & Ríos F, 1999).

En su formulación, el capital social consiste en el activo históricamente acumulado por una sociedad a partir de la acción organizada de sus miembros (individuos o colectivos), sobre la base de determinadas normas sociales de cooperación, la interiorización de varios valores (confianza, solidaridad, reciprocidad), y la existencia de un tejido social (o redes de compromiso, como las denomina), permitiendo tal capital social una mayor eficacia en la consecución del bienestar social (Putnam, 1993). Esta formulación ha sido contrastada con la de otros autores. Tal es el

caso de Coleman (1988, 1990) para quien el capital social está compuesto por redes sociales, como son los lazos de parentesco, las redes comunitarias informales, las organizaciones sociales, etc. El mantenimiento de estos lazos permite obtener beneficios en forma de flujos de solidaridad, capacidad de defensa de intereses o derechos y la obtención de información (Coleman, 1990).

Además, las normas sociales y los vínculos de confianza social garantizan un entramado de obligaciones y expectativas recíprocas que posibilitan la cooperación. Estas relaciones pueden abarcar también las de autoridad, consistentes en la cesión consensuada a un líder de poderes para gestionar problemas colectivos. Una diferencia fundamental entre Putnam y Coleman es que el primero se limita a considerar las asociaciones horizontales, entre iguales, mientras que Coleman contempla también organizaciones de tipo vertical, esto es, con relaciones jerárquicas y una distribución de poder desigual entre las personas (Somuano & Ortega, 2009).

Capital social y participación política

Varios autores han intentado analizar los vínculos entre el capital social y el funcionamiento de los sistemas democráticos, especialmente a partir de los trabajos de Putnam. Otros como Amber Seligson (1999) exploran el rol de la participación en las organizaciones y su relación con la participación política. Seligson encuentra que la membresía a organizaciones dedicadas al desarrollo comunitario es la variable que predice consistentemente algunos tipos de participación política tales como el contacto con autoridades locales y nacionales. Por su parte, Anirudh Krishna (2002), en un estudio sobre diversas ciudades indias encuentra que el capital social puede promover la participación política, aunque no necesariamente la participación democrática. Así mismo un estudio reciente de J. Klesner (2007) encuentra que un mayor involucramiento en organizaciones civiles y mayores niveles de confianza interpersonal en cuatro países latinoamericanos llevan a mayores niveles de participación política no electoral.

Además, la creciente ola de participación política no convencional y de protesta en años recientes ha estimulado la aparición de estudios que tratan el tema. Entre ellos

Norris (2002). Aun cuando las acciones de protesta y otras formas de acción colectiva son características de las democracias, estas actividades habían estado ausentes de los primeros estudios empíricos sobre participación política y más alejada aún de los estudios sobre recurrencia ciudadana al uso de la democracia directa y a sus diferentes mecanismos.

De acuerdo con Dalton (1996), la omisión descrita previamente, reflejaba los bajos grados de protesta que existieron en los años cincuenta y principios de los sesenta. Aunque el interés de esta investigación se aleja contundentemente del concepto de acción colectiva, se ha hecho alusión del mismo, dada la relevancia que representa, por un lado como antecedente que ha contribuido a fraguar las iniciativas ciudadanas respecto del uso de los MDD; y, por otro lado, porque sin duda cuando de activar una iniciativa de revocatoria de mandato a un gobernante se trata, el trabajo asociativo y colectivo es un factor elemental para llevar a cabo el proceso de revocación.

Como da cuenta buena parte de la literatura especializada, existe una variada producción de estudios sobre la recurrencia al uso de la democracia directa y de sus diferentes mecanismos. Igualmente los contextos geográficos en los que se estudia este fenómeno político son variados, como variados son los enfoques con que se abordan, unas ocasiones pretendiendo explicar la recurrencia al uso de los MDD desde arriba y otras veces abordando el análisis desde la recurrencia ciudadana, o sea desde abajo, esta gama de estudios que sobre el tema se esbozado a lo largo de este acápite se resume en el cuadro 1.

Cuadro 1. Recurrencia al uso de los MDD Según Variables explicativas

Variabes Explicativa	Autor / año	Países
El Diseño	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

Institucional	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
La Cultura Política	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, Colombia, Ecuador, Paraguay
	Lissidini, Welp, Zovatto, 2008	
	Maraví, Milagros, 1998	Perú
	Rial, Juan, 2000	Latinoamérica
El Capital Social	García José, 2009a	
	(Somuano & Ortega, 2009)	
	(Siisiäinen, 2000)	
	(Durstun, 2000).	
	(Putnam, 1993)	Italia
	(Ríos Cázares & Ríos Figueroa, 1999)	
	(Coleman, 1990)	
	(Portes, 1998)	
	(Ramírez Plascencia, 2005)	
(Campbell, 2006)		
Fuente: Elaboración del autor		

A pesar de la variada existencia de esta literatura, las investigaciones comparadas a nivel sub nacional que disertan 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 esta investigación me propongo profundizar y fortalecer los argumentos científicos que dan pie al debate académico y permiten el desarrollo de la disciplina así como a una mejor comprensión del uso de los MDD, enfatizando particularmente en el análisis del nivel de recurrencia ciudadana frente al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes tanto en Colombia como en Ecuador, para alcanzar este objetivo propongo la siguiente disertación teórica.

Marco Teórico

Para el análisis teórico de los factores que explican el nivel de recurrencia ciudadana frente al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes tanto en Ecuador como en Colombia, planteo tres variables explicativas: 1) El diseño institucional de la revocatoria del mandato a alcaldes que estos países han adoptado. Es decir, cómo ese diseño influye en términos de costos de transacción cuando la ciudadanía decide recurrir a su uso (North, 1993). 2) El nivel de cultura política de la ciudadanía, entendida como el conjunto de valores específicos que tiene la gente respecto del entramado político del país que habita (Almond y Verba, 2001); y, 3) El capital social, entendido como aquel que está formado por las redes, las normas y la confianza, elementos que permiten a sus participantes actuar cooperativamente de manera más o menos efectiva para alcanzar objetivos compartidos, es decir, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas y colectivas (Putnam et al, 1993). En lo que sigue de este acápite se desarrolla el argumento teórico de las tres variables enumeradas.

Fundamentos teóricos desde el diseño institucional

La literatura especializada enfatiza que siendo los MDD instrumentos políticos institucionalmente diseñados, una variable explicativa del grado de recurrencia ciudadana al uso de los mismos, está fuertemente relacionada con el modelo institucional que cada país adopta es decir, el procedimiento que se requiere para su activación. El caso particular de la recurrencia ciudadana al uso de la de la revocatoria del mandato a alcaldes, no es ajena a este criterio. Entendido así, la ciudadanía recurre o desiste de recurrir al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes, según los costos de transacción que le represente la activación y operatividad de tales mecanismos, y esa decisión está relacionada directamente con su diseño institucional.

En un intento de articular los argumentos de la literatura especializada con el análisis del diseño institucional de la revocatoria del mandato a alcaldes, se ha realizado

una exploración al marco constitucional y legal¹ tanto de Colombia como de Ecuador, con el fin de poner en evidencia el papel que se le asigna a las normas y valores en referencia al uso de este MDD. De esta manera es posible vislumbrar cómo, esas normas y valores influyen en el comportamiento de los ciudadanos, desvirtuando con ello, esa total racionalidad asignada al individuo por la teoría de la elección racional. En este sentido, teniendo en cuenta los argumentos neo institucionalistas, cabe mencionar que los valores y normas de las instituciones de la democracia directa, a la que recurren los ciudadanos, se reflejan contundentemente en ellos, coadyuvando a que sus decisiones y preferencias sean moldeadas por elementos que sobrepasan cualquier circunstancia de elección inmediata en la que se encuentren al momento de tomar decisiones (Peters, 2003; March y Olsen, 1984; Basabe, 2007).

Otros autores por su parte, plantean que la recurrencia ciudadana al uso de los MDD, se enmarca en 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 este sentido, los MDD como instituciones políticas, tienen la responsabilidad de facilitar el logro de los fines colectivos mediante la alineación de incentivos que orienten a la ciudadanía a tomar consciencia 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 revocatoria del mandato para alcaldes se presenta como un instrumento político cuyo objetivo central es contribuir a la reducción de los conflictos sociales causados por una inadecuada administración, también se convierte en una guía para comprender el actuar y la toma de

¹El ordenamiento constitucional y normativo que regula el uso de la revocatoria del mandato para alcaldes en Colombia y Ecuador, es parte del análisis de la variable diseño institucional que se abordará en el capítulo III. metodología y los datos.

decisiones ciudadanas. No obstante, asegura Tommasi², 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 en términos de costo beneficio, para los actores políticos, y que sistema de incentivos negativos o positivos determinan la toma de la decisión ciudadana de recurrir o no a sus instancias. Este conjunto 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.

Si la revocatoria del mandato para alcaldes como institución formal de la democracia directa, tiene como objetivo principal el de ejercer como un mecanismo participación ciudadana que coadyuve a contrarrestar la conflictividad social (Basabe, 2007) y que al mismo tiempo brinde un esquema a través del cual sea posible comprender el sentido u orientación de la acción (Weber, 2002) entonces lo lógico sería que su arquitectura institucional debería estar diseñada para agilizar, y no para entorpecer el proceso en el que los actores en su rol de ciudadanos u organizaciones políticas, a través de acuerdos y de la toma de decisiones colectivas, es decir, a través de la asociatividad, buscan satisfacer sus demandas sociales (Basabe, 2007).

No obstante, se considera que la activación y operatividad de la revocatoria del mandato para alcaldes, depende en gran medida de cómo se encuentra diseñado el modelo de este MDD, 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 recurrencia al uso de la misma también se amplía o disminuye (Ingram y Clay 2000). Ello implica que quienes pretendan, (ciudadanos u organizaciones políticas) recurrir o activar una revocatoria del mandato en contra de una

²El 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>.

autoridad municipal, previamente deberán realizar un análisis de los costos de transacción que les representa activar y llevar hasta el final esta iniciativa.

Así, dependiendo de que el diseño de la revocatoria del mandato para alcaldes, ofrezca ventajas o desventajas en términos de costo y beneficio para su acceso, la ciudadanía se verá afectada para tomar la decisión de activar dicha iniciativa, de abandonarla durante el proceso, o simplemente de prescindir de ella. En resumen, el diseño institucional está relacionado directamente con la forma en cómo el juego se juega en la realidad y como dicho juego es un efecto de la estructura formal en la que están enmarcadas las restricciones institucionales y todas las particularidades que la ciudadanía o las organizaciones políticas deben salvar cuando requieran utilizar este MDD (North, 2010).

El argumento expuesto previamente se vuelve evidente en tanto que las instituciones una vez detectan la inestabilidad e inconstancia del comportamiento individual de los ciudadanos lo afectan, en la medida que notan la necesidad de orientarlo hacia propósitos colectivos, de ahí, la iniciativa de configurar instituciones políticas como las de la democracia directa, que permitan la interacción entre los ciudadanos y el sistema político. Sin embargo, frente a ello se presenta una paradoja, en tanto que los diseños institucionales adoptados por los países, parecen no encontrar correspondencia con la necesidad real de orientación del comportamiento individual hacia propósitos colectivos, que verdaderamente permitan la consolidación de las demandas sociales y de interés general.

Por el contrario, se hace evidente el interés político de las instituciones en ejecutar y perpetuar el principio neo institucionalista según el cual, las instituciones como estructuras buscan siempre mantenerse a lo largo del 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 ciudadano les permita perpetuarse como institución (Peters, 2003) ello es tanto como decir que mientras los ciudadanos buscan generar resultados sociales a partir de acudir a la revocatoria del mandato por impertinente gestión de los

mandatarios locales, dicho MDD podría estar diseñado de tal manera que su objetivo sea permitir una acción ciudadana muy limitada, con el único propósito de neutralizar la fuerte demanda social y colectiva, pero ante todo con el propósito de preservar la institucionalidad.

Fundamentos teóricos desde la cultura política

La fundamentación teórica que se puede plantear a partir de la cultura política, como una segunda variable que contribuye a explicar la mayor o menor recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria del mandato como MDD, está relacionada con el nivel de cultura política de la ciudadanía, entendida ésta como el conjunto de valores específicos que tienen los ciudadanos respecto del entramado político de su propio país (Almond y Verba, 2001). Este argumento plantea que dado que la cultura política como conjunto de valores y en tanto acervo de conocimientos que posee la ciudadanía, puede asumirse como un factor explicativo de la mayor o menor recurrencia al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes.

Entendido de otra forma, tomando la cultura política como un factor explicativo frente a la mayor o menor recurrencia al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes, lo que se pretende explicar es que a mayor grado de cultura y de formación política de los ciudadanos, existe mayor posibilidad de apertura en sus intereses para recurrir al uso de este tipo de MDD. Por el contrario, a menor grado de cultura y formación política de la ciudadanía y de las organizaciones políticas, se disminuyen tanto las posibilidades como el horizonte de intereses que pueden motivar a que los ciudadanos recurran al uso de este mecanismo.

Evidentemente la cultura política resulta fundamental para la acción política ciudadana, en tanto que permite develar las orientaciones, actitudes y posturas ciudadanas asumidas respecto del sistema político y de su propio desempeño dentro de ese sistema. En síntesis, a través de la cultura política es posible discernir el tipo de posición política asumida por la ciudadanía, a partir de la confluencia y continuidad de un conjunto de diversas orientaciones de tipo afectivo, cognitivo y evaluativo respecto

del sistema político y administrativo así como desde el propio rol del sujeto político en tanto miembro de ese sistema político (Almond y Verba, 2001).

Configurada a partir de diversos indicadores la cultura política se torna esencial para el presente trabajo, dado que a partir de esta, se abre la posibilidad de develar las orientaciones, actitudes y posturas ciudadanas asumidas frente al sistema político que las configura. En este sentido, se plantea que es a partir de la confluencia y continuidad de ese conjunto de orientaciones respecto del sistema político, de las que Almond y Verba, (2001) nos hace alusión, cómo se ve afectado el poder de decisión que orienta a la ciudadanía y a las organizaciones políticas, cuando se trata de participar políticamente recurriendo al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes.

Fundamentos teóricos desde el capital social

En primer lugar definiré al capital social a partir del concepto extraído de Putnam (1993), donde se lo identifica como las redes sociales y normas de reciprocidad y confianza que surgen de ellas. De acuerdo con este autor, las redes y relaciones son valores que inciden sobre la productividad individual y colectiva. La diferencia entre el capital físico o humano y el social radica especialmente en que éste último resalta los beneficios de una sociedad unida con redes y relaciones recíprocas (Ríos C. & Ríos F, 1999). Putnam (1993) va más allá y utiliza el concepto capital social para estudiar el desempeño democrático en mayor escala. Encuentra que las notables diferencias de desempeño de los gobiernos regionales del norte y sur de Italia se deben principalmente a diferencias en la tradición de participación cívica y en los niveles de confianza entre la gente, es decir a mayores niveles de capital social, mejores niveles de desempeño democrático de los gobiernos (Somuano Ortega, 2009).

En cambio para Portes, las tres funciones básicas del capital social son: como fuente de control social; como fuente de apoyo familiar; y como fuente de beneficios a través de redes extra familiares (Portes, 1998). En esta propuesta, el capital social individual se manifiesta principalmente en las relaciones sociales que tiene la persona con contenido de confianza y reciprocidad, y se extiende a través de redes ego-centradas. El capital social colectivo o comunitario, en contraste, se expresa en

instituciones complejas, con contenido de cooperación y gestión (Portes, 1998). Éste consta de las normas y estructuras que conforman las instituciones de cooperación grupal. Reside, no en las relaciones interpersonales diádicas, sino en estos sistemas complejos, en sus estructuras normativas, gestionarías y sancionadoras.

La influencia de este capital social en el sistema democrático, está determinada por la actitud hacia el destino (en especial, el destino colectivo) de tal manera que influye en el modo como actuamos en ciertas situaciones, entre ellas las de crisis. Es en esta situación, por ejemplo; cuando ciudadanos y organizaciones insatisfechos con el cumplimiento de sus demandas sociales, pueden recurrir a la revocatoria del mandato de la autoridad de su municipio con una iniciativa comunitaria aunque no necesariamente tiene que ser así, puesto que la iniciativa también puede ser de carácter individual.

En el caso de la democracia participativa el capital social supone a la vez una sociedad civil fuerte, vigilante e innovadora, cuya esfera no se confunde con la del gobierno y los partidos políticos, pero que está unida a ellos a través de múltiples intercambios y puede lograr cambios sustanciales en la administración (Ramírez Plascencia, 2005). En el caso de la democracia directa específicamente de la revocatoria del mandato para alcaldes, puede llegar incluso a la remoción del cargo del dignatario. En este sentido, la participación ciudadana en los asuntos públicos deberá ampliarse promoviendo nueva legislación y mecanismos administrativos específicos, que no se limitan ni se refieren principalmente al presupuesto participativo, una idea interesante pero que, en un contexto de clientelismo, reproducirá o afianzará las relaciones clientelares (Ramírez Plascencia, 2005). Más allá de esto, Portes (1998) sugiere que tanto los fundadores de la teoría del capital social como sus amplificadores posteriores y sus críticos han identificado una serie de características institucionales y funciones del capital social comunitario, entre ellas (la más importante para este contexto) la legitimación de líderes y ejecutivos con funciones de gestión y administración.

En este contexto se puede identificar a esta variable como influyente en la utilización de este mecanismo. Así las cosas, a mayor nivel de capital social bajan los costos sociales y los de transacción. También aumenta la velocidad para encontrar

soluciones y tomar decisiones. Por ejemplo con mucho capital social, los miembros de una comunidad o un grupo pueden decidir más rápido qué quieren lograr y cómo alcanzarlo. Además, el capital social no puede reemplazar otras formas necesarias de capital (monetario, físico, natural o humano); pero ayuda a aumentarlas (Siisiäinen, 2000). De esta manera, la potencialización de todos los tipos de capital puede alcanzar sin lugar a dudas la satisfacción de la comunidad cívica a través de la revocatoria del mandato de la autoridad en cuestión.

Por su parte Putnam caracteriza a la comunidad cívica como aquella en la que los ciudadanos tienen un alto compromiso cívico, se asumen y actúan como iguales políticamente, son capaces de una elevada solidaridad, confianza y tolerancia, y dan un fuerte impulso al asociacionismo en la vida pública (Ramírez Plascencia, 2005). Para actuar en forma cooperativa, dice Putnam, es necesario no sólo confiar en el otro, sino además creer que el otro confía en uno. Lo mismo es válido entre partidos políticos, entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los grupos privados (Ramírez Plascencia, 2005).

Avanzando un poco más allá, el capital social puede ser un eslabón clave que conecta el hogar individual con la institucionalidad pública, cuya expresión espacial menor suele ser el municipio (Portes, 1998). La asociatividad (no sólo formal o jurídica, sino con contenido de capital social) puede jugar un papel clave en la negociación y en nuevos arreglos contractuales entre Estado, empresa privada y sociedad civil, proveyendo una presencia de actores sociales para una nueva triangulación de servicios con rendición de cuentas hacia los usuarios (Portes, 1998). En este sentido, se abarcan estos alcances de dos maneras; electoral y no electoral.

En primer lugar, la participación ya propiamente dicha se da cuando la gente acude a las urnas. Es decir, la gente vota por dos motivaciones principales: para proteger sus intereses y para cumplir con su deber (Campbell, 2006). Este autor, conocedor de las grandes tradiciones de la ciencia política estadounidense, vincula ambas motivaciones. Por una parte, con el behaviorismo que explica la participación política como resultado de una cultura cívica y, por otra, con el enfoque de acción racional. Para

conocer la relación entre capital social y participación, Campbell desarrolla un modelo que incluye la homogeneidad de los condados y la participación electoral (Campbell, 2006). El resultado de su estudio es que a mayor homogeneidad en el condado mayor participación electoral y a mayor competitividad del condado también mayor participación electoral (Somuano & Ortega, 2009). Lo importante en este estudio es que se considera al voto como una acción tanto individual como colectiva en la cual, la influencia del medio sea este estatal o municipal es parte central de la explicación (Somuano & Ortega, 2009).

La participación no electoral incluye una serie de actividades políticas muy diversas, que a su vez involucran distintos niveles de esfuerzo y de recursos por parte de quienes las realizan. Los indicadores que se emplean para medir el grado de este tipo de participación están relacionados con la firma de peticiones, participación en una campaña política como colaborador, marchas, caravana de autos, mítines o actos masivos, reparto de volantes, bloqueo de lugares públicos, ocupación de edificios públicos (Somuano & Ortega, 2009), sin embargo, este tipo de participación esta más del lado de los estudios de la acción colectiva.

Estos resultados, más el conjunto de relaciones de confianza y cooperación, no necesariamente produce altos niveles de participación ni sociedades civiles altamente democráticas, ni necesariamente resulta en aumentos de la productividad y producto económico de empresas (Durston, 2000). Muchas otras variables intervienen, y uno de los principales desafíos de la elaboración de una definición operativa de capital social es expresar el concepto de tal manera que sea posible no sólo detectar si se encuentra o no, sino también determinar si la variable capital social ha aportado o no al fortalecimiento de la sociedad civil democrática o al aumento de la productividad, en casos de estudio concretos y específicos (Durston, 2000).

En resumen el esquema conceptual expuesto previamente, permite un acercamiento a la operatividad de cada una de las variables explicativas respecto de la recurrencia ciudadanía al uso de los MDD. A partir de este acercamiento teórico se dependen tres hipótesis correspondientes con cada una de esas tres variables

explicativas. Se tiene entonces, que según el diseño institucional para la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes que se adopte en cada país, ello puede agilizar u obstaculizar el uso de dichos mecanismos (Pachano, 2008b). En este sentido, la primera hipótesis plantea que: a medida que se incrementan los costos de transacción, debido a un inaccesible diseño institucional, se disminuyen las posibilidades de que los ciudadanos recurran al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes.

El segundo argumento teórico plantea que la cultura política está determinada por el conjunto de orientaciones de los sujetos políticos dentro del sistema político en el cual les corresponde tomar decisiones respecto a la uso de los MDD (Almond y Verba, 2001). En orden a este argumento, la segunda hipótesis sostiene que: A medida que disminuye el nivel de cultura ciudadana, la posibilidad de que los ciudadanos recurran al uso de los MDD también disminuye.

Finalmente el tercer argumento teórico señala al capital social como una variable determinante, puesto que se encuentra formado por las redes, las normas y la confianza que permiten a sus participantes actuar juntos más efectivamente para alcanzar objetivos compartidos (Putnam, 1993), este argumento permite plantear una tercera hipótesis que sostiene que: a mayor capital social en la ciudadanía, mayor posibilidad de contemplar la revocatoria del mandato como un mecanismo a través del cual es posible alcanzar objetivos comunes.

El marco teórico expuesto nos brinda los argumentos que sustentan el análisis del fenómeno político abordado. No obstante, es importante dejar planteado que el uso de estas tres entradas teóricas, lejos de mostrar una aparente contradicción entre ellas, lo que buscan es fortalecer multidisciplinariamente desde las tres miradas (neo institucionalismo, cultura política y capital social) las debilidades que cada una individualmente pudieran tener a la hora de analizar la revocatoria del mandato para alcaldes.

Así, mientras desde el neo institucionalismo se analiza la incidencia de las instituciones en cuanto estas son capaces de moldear normativamente el

comportamiento ciudadano e incidir en la toma de decisiones de los ciudadanos; desde la cultura política se plantea la posibilidad de develar las orientaciones, actitudes y posturas ciudadanas respecto del sistema político que las configura y de cómo se puede ver afectado el poder de decisión que orienta cognitivamente a los agentes políticos, cuando se trata de participar políticamente. Por su parte, el capital social a través de un análisis de la conformación de redes, normas y principalmente la confianza, se articula y complementa con la cultura política permitiendo a los ciudadanos colectiva y solidariamente alcanzar objetivos comunes. Como se puede ver, de esta manera, lo que sucede en el análisis de la realidad empírica, es que las tres entradas teóricas terminan por complementarse una con otra multidisciplinariamente, lejos de entrecruzarse o confundirse en una mira interdisciplinar.

A través del desarrollo de este capítulo se analizó la panorámica de la literatura especializada que abarca las principales variables que explican la recurrencia ciudadana frente al uso de los MDD. Estas variables se enmarcan en tres categorías conceptuales: 1) el diseño institucional, 2) la cultura política y 3) el capital social. Luego se expuso un marco teórico en el que se argumenta que tanto el diseño institucional, la cultura política como el capital social, son factores que pueden explicar el mayor o menor grado de recurrencia ciudadana al uso de los MDD en general y de la revocatoria del mandato para alcaldes en particular.

Como lo confirmó la revisión de la literatura, es diverso el conjunto de variables que abordan las investigaciones intentando explicar la recurrencia al uso de los MDD desde arriba, es decir, desde el ejecutivo o desde el legislativo. Sin embargo, las investigaciones que aborden variables explicativas de la recurrencia ciudadana (desde abajo) frente al uso de los MDD y particularmente frente a la recurrencia a la revocatoria del mandato para alcaldes, son aún residuales. Es en éste ámbito, en el que intento ubicar los aportes que desde este trabajo se puedan generar respecto al debate sobre la recurrencia ciudadana al uso de los MDD, ello se desarrollará ampliamente en el capítulo III. En lo que corresponde al siguiente capítulo, me propongo desarrollar un recorrido histórico sobre la evolución que ha tenido el ordenamiento constitucional colombiano y ecuatoriano frente a los progresos del ejercicio democrático y de

participación política ciudadana, hasta llegar al reconocimiento constitucional y normativo de los MDD que conforman a la que se conoce como democracia directa

CAPÍTULO II

LA REVOCATORIA DEL MANDATO: ANTECEDENTES DE LA EVOLUCIÓN EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Y ECUADOR

La reingeniería constitucional en los países latinoamericanos respecto al tema de la lucha por el ejercicio democrático ciudadano, para nada es nueva, esta lucha se ha gestado y ha logrado significativos avances de manera progresiva, desde los periodos de la Conquista y la Colonia española, hasta los actuales ordenamientos constitucionales. Sin embargo, es necesario expresar que quizá la etapa que más fructífera ha resultado en conquistas democráticas para nuestros países, ha sido la de los últimos cuarenta años en la que se ubica la denominada etapa del retorno a la democracia. En lo que sigue de este capítulo, se abordan los antecedentes considerados de mayor importancia respecto a dichas conquistas, específicamente en términos de lo que se denomina democracia directa, al tiempo que se realiza un acercamiento al comportamiento que ha favorecido la consolidación de la revocatoria del mandato en el ordenamiento constitucional tanto de Colombia como de Ecuador.

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, buena parte de los países de América Latina, reformaron sus constituciones políticas, crearon nuevas instituciones y rediseñaron algunas de las que ya existían, ello con el propósito de procurar una mejor administración del Estado y encausar los destinos de las naciones hacia una mayor participación democrática, así como para enfrentar las demandas sociales, económicas y políticas de una nueva era, denominada la tercera ola de la democracia. Es precisamente el ámbito de la democracia y concretamente el de la democracia directa, uno de los escenarios que experimentará con mayor rigor la ingeniería de reestructuración constitucional de esta nueva era democrática (Sartori, 2003), dando lugar a una nueva reconfiguración de los diseños institucionales y del rol que juegan las instituciones en la interacción del Estado con la sociedad civil.

El fenómeno de la ingeniería constitucional y de reestructuración institucional que se viene desarrollando desde las décadas mencionadas, se ha abordado desde distintos enfoques teóricos y disciplinas (Sartori, 2003) pero principalmente ha sido el

Nuevo Institucionalismo la corriente que más se ha interesado por estudiar en profundidad estos fenómenos políticos (Peters, 2003). Así mismo han sido diversos los contextos y países en los cuales se han suscitado estos procesos de reingeniería. El presente análisis se adhiere a esta corriente y aborda de manera general la democracia directa y la revocatoria del mandato para alcaldes en particular, como una institución que en gran parte, es fruto de esa ingeniería constitucional, propiciada tanto en el contexto colombiano como ecuatoriano a partir de la denominada década de las reformas en América Latina, es decir, en la década de los noventa.

Evolución de la revocatoria del mandato en Colombia

La revisión de la evolución que ha tenido la revocatoria del mandato en Colombia, se hace transversalmente a partir de un breve análisis de la evolución del ordenamiento constitucional que se ha presentado en el Estado colombiano. Este proceso de evolución constitucional se puede dividir cronológicamente en varios periodos a saber: el de La Independencia; el de la Gran Colombia; el de la Nueva Granada; el del Estado Federalista; el de La Constitución de 1886 y finalmente, el de La Constitución de 1991. Abordar cada uno de estos periodos no es tarea que incumbe a este análisis, por lo que solamente abordare los elementos esenciales referidos a la participación democrática que pueda enunciar la Constitución de 1886 como un preámbulo para entrar a revisar la Constitución Política de 1991, la cual abre un nuevo ciclo en la historia del ejercicio democrático en Colombia.

Inspirada por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, la de 1886 fue la carta de navegación para el Estado colombiano por algo más de un siglo. Dos fueron los factores elementales que anunciaron la adopción de esta nueva constitución: por un lado el de la muerte de la Constitución Liberal de Rio Negro y de otra parte, la propuesta de un nuevo modelo administrativo que tenía como objetivo bandera, la centralización política y la descentralización administrativa. Sin embargo, durante la primera década ya del Siglo XX, la Carta de 1886 empezó a tener modificaciones. Es así que en lo que respecta al sistema electoral, el sufragio popular sufrió restricciones con respecto a la amplitud con que se disponía en las constituciones de 1853, 1859 y 1863, de tal modo que:

A los ciudadanos, es decir, a los colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencias, les reconoció el derecho a elegir directamente concejales y diputados. Pero sólo los que supiesen leer y escribir o tuviesen renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, eran aptos para elegir directamente los representantes a la cámara y para votar por los electores, encargados, a su vez, de sufragar para presidente y vicepresidente (Arana, s/r)

Años más tarde, las modificaciones tocaron nuevamente el ámbito de lo electoral. Mediante Acto Legislativo 3° de 1910 se modificó el periodo para el presidente de la república, que en el artículo 114 de la Constitución de 1886 era de seis años, disminuyéndose a cuatro años. De igual manera se institucionalizó la elección del voto directo de los ciudadanos que tenían derecho a sufragar, modificando la disposición que en la Constitución de 1886 puntualizaba que el presidente de la república debía ser elegido mediante las asambleas electorales. Más tarde con la Reforma Constitucional de 1936, se concedió la ciudadanía a las personas mayores de 21 años, estableciendo que la calidad de ciudadano en ejercicio es condición necesaria para proceder a elegir y para poder ser elegido; así como para el desempeño de empleos estatales y además abrió la posibilidad de que el sector femenino mayor de edad pudiera desempeñar cargos laborales.

Tuvieron que pasar dos décadas para enfrentar una nueva e histórica reforma. Tras la caída de la dictadura del General Rojas Pinilla el 10 de agosto de 1957, se buscaba afanosamente una reestructuración jurídica institucional y para ello se acudió a uno de los mecanismos de la democracia directa, la consulta popular (plebiscito), a partir de la cual se buscaba la aprobación de algunas reformas constitucionales. Efectivamente este plebiscito modificó la organización y el ejercicio del poder público. Los dos partidos tradicionales (liberal y conservador) renunciaron al control hegemónico del poder y acordaron un conjunto de criterios de responsabilidad compartida, este es el comienzo en el Estado colombiano del denominado Frente Nacional.

En este nuevo periodo, se acordó que quedara como Constitución Política la de 1886, incluidas todas las reformas de carácter permanente que se habían implementado

hasta el Acto Legislativo 1° de 1947, además de todas las modificaciones fruto de la consulta popular de 1957, entre las que se encuentran las siguientes de interés para nuestro análisis: a) las mujeres tendrán los mismos derechos políticos de los varones. b) A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. c) Las primeras elecciones para Presidente de la República, Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales se realizarán durante el primer semestre de 1958. Nótese que hasta aquí no se habla de elección de alcaldes municipales o gobernadores departamentales.

Luego vino la Reforma Constitucional de 1968, cuyo objetivo primordial estuvo relacionado con la anticipación de algunas reglas del sistema de gobierno compartido instauradas por el plebiscito de 1957, con el fin de restituir el poder decisorio a las corporaciones de elección popular, habilitándolas para tomar decisiones por mayoría simple, lo que propició la elección libre de asambleas y concejos, así como el ingreso de nuevos partidos políticos a partir de 1970, sin duda este fue un gran avance pero aún muy incipiente respecto al ejercicio democrático ciudadano.

Como se puede comprobar, hasta la Reforma de la Constitución de 1968 los cambios introducidos en materia del ejercicio democrático ciudadano son realmente incipientes. Muchas de las disposiciones y preceptos de la Constitución de 1886 pervivían intactos. Si bien la Constitución de 1886 consagró el principio de la descentralización, no debe obviarse que fue en esta misma donde se restringió la autonomía municipal, por tanto los alcaldes estaban supeditados a ejercer como simples agentes políticos y administrativos del gobernador, lo cual indica que hasta ese entonces, los dignatarios municipales no eran elegidos a través del voto popular, por tanto, tampoco era posible revocar su función. Esta aclaración es válida dado que el interés que a esta investigación convoca, tiene que ver expresamente con el ejercicio de la democracia directa, desde la ciudadanía con miras a revocar a tales dignatarios.

Es solamente hasta la reforma de 1986, cuando a los entes municipales se les otorga autonomía en materia administrativa, política y fiscal, claro está, sin desconocer

la estructura unitaria del Estado colombiano (Herrera, 2002). En vísperas de la década de los noventa aparecen los primeros atisbos del ejercicio de democracia directa desde abajo, aunque de manera informal. Estos se originan con el Movimiento Estudiantil del 25 de agosto de 1989, el cual faltando seis meses para las elecciones del 11 de marzo de 1990, en las que se elegía Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Juntas Administradoras Locales (JAL), Concejo Municipal y Alcaldes (Elecciones de Gobernadores se harían tras la Constitución de 1991) propuso la inclusión de un séptimo voto, en el que se solicitaba una reforma constitucional convocando a una Asamblea Nacional Constituyente, este proceso se conoce como el Movimiento de la Séptima Papeleta que es el que prácticamente dio origen a la Constitución de 1991.

Aprobada y desarrollada la Asamblea Nacional Constituyente, el proceso de normatividad que siguió tras el establecimiento de la Constitución de 1991, fue el encargado de desarrollar todos los aspectos que se refieren a la autonomía de los municipios. Sumado a ello y debido a la crisis por la cual el Estado colombiano atravesaba en esa época, se adoptaron medidas de descentralización que más tarde se profundizaron en el orden constitucional. El objetivo principal de estas políticas era por un lado, democratizar el ejercicio del poder en las regiones, y de otra parte otorgar más responsabilidad y autonomía fiscal a los Municipios y Departamentos (Pening, 2003) esto es lo que en adelante se denominará el proceso de reingeniería institucional con el que finalmente hará su aparición en el escenario constitucional, la institución de la democracia directa.

La revocatoria del mandato según la Constitución Política de 1991

En Colombia el fenómeno de reingeniería institucional que permitió que la democracia directa con mecanismos como la revocatoria del mandato se reconociera y estableciera por vez primera, como una disposición constitucional, se presentó como fruto de la convocada Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Pese a su reconocimiento constitucional, la instancia que regula el uso de la revocatoria del mandato, sólo aparecería tres años después con la estipulación de la Ley estatutaria 134 de mayo 31 de 1994, la cual tiene por objetivo, normativizar la participación democrática de las

organizaciones civiles, y regular la participación ciudadana frente al uso de las instituciones de democracia directa (art. 1 Ley 134 de 1994).

Evidentemente la instancia constitucional y legal es fundamental a la hora de entender la evolución respecto de la revocatoria del mandato, pero no alcanza a dar cuenta de que tan eficaz es la interacción entre lo establecido legal y constitucionalmente, con la ejecución práctica y real de la revocatoria del mandato para alcaldes. Prueba de ello, es que si bien desde 1996 se ha recurrido al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes en repetidas ocasiones, hasta la presente fecha, no se ha hecho efectiva la revocación del mandato para ningún alcalde municipal o gobernador departamental.

En comparación con la carta constitucional ecuatoriana de 2008, la revocatoria del mandato en Colombia se ha establecido únicamente para los gobernadores y alcaldes. No se aplica para otros funcionarios de elección popular como los Congresistas, Diputados, Concejales, o el propio Presidente de la República, como si ocurre en el ordenamiento constitucional Ecuatoriano. En todo caso el mandato se podrá revocar o bien por insatisfacción general de la ciudadanía o bien por incumplimiento injustificado del plan de trabajo, si la revocatoria se presentará por la segunda de las causas enunciadas, lo que en realidad se está revocando es:

...el denominado mandato programático, originado en el voto programático, por el cual se considera que el cuerpo electoral no elige a un individuo que los represente, elige un programa de trabajo presentado por el candidato a ostentar el cargo, quien una vez instituido en el cargo tiene como mandato el cumplimiento de su plan de trabajo, de tal manera que su incumplimiento generara su revocatoria... (Paredes, 2012: 21).

En referencia al denominado voto y mandato programático, la sentencia C- 179/02 de la Corte Constitucional Colombiana señala en su artículo 259:

“Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato” y que *“la Ley reglamentara el ejercicio del voto programático”*. De su parte, el artículo 40 superior, dentro de los derechos de participación política que reconoce a los ciudadanos, enumera el de *“revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establece la*

Constitución y la Ley”, y el 103 del mismo ordenamiento superior enlista a la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de participación ciudadana.

En desarrollo de la facultad de reglamentar el ejercicio del voto programático y la revocatoria del mandato, el Congreso Nacional expidió inicialmente la Ley 131 de 1994 “por la cual se reglamenta el voto programático”, y posteriormente la Ley 134 del mismo año “por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana”, ambas de naturaleza estatutaria. En la primera, definió que se entendía por voto programático “*el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral de la inscripción de su candidatura*”. Y en cuanto a la revocatoria del mandato, la misma ley estableció que era también un mecanismo de participación ciudadana que procedía “*por el incumplimiento del programa de gobierno*”. La ley 134 de 1994, por su parte, se refirió a la revocatoria del mandato como “*un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o un alcalde...*”

...El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991 (Paredes, 2012: 22)

En principio la regulación inicial, sólo habilitaba para solicitar la revocatoria y participar en ella a quienes sufragaron en la elección del funcionario, lo cual fue avalado por la Corte Constitucional con fundamento en la teoría del mandato que plantea que sólo quien otorga un mandato está facultado para revocarlo, y en la interpretación derivada del artículo 259 de la Constitución. Sin embargo, esta exigencia legal fue suprimida mediante la Ley 741 de 2002, y la Jurisprudencia de la Corte modificada, para que también puedan tomar parte en la revocatoria aquellos ciudadanos del censo electoral municipal o departamental respectivo, aunque no hayan participado en la elección del funcionario cuyo mandato se cuestiona.

Si como resultado de la votación no se logra revocar el mandato del funcionario, no podrá volverse a intentar dicha solicitud en lo que resta del período para el cual fue electo, este aspecto parece matizar la pretensión constitucional de establecer un permanente control a los mandatarios por parte de los gobernados. Este, y los anteriores elementos expuestos, evidencian la importancia de este MDD, a la vez que muestran las

dificultades legales que pueden reducir la recurrencia para que efectivamente se dé su implementación. A continuación se describen los parámetros bajo los cuales se consagra la revocatoria del mandato en el ordenamiento constitucional y legal.

Procedencia: con la Constitución de 1991 el derecho a revocar el mandato puede ejercerse única y exclusivamente en contra alcaldes municipales y gobernadores departamentales, la ley no contempla la revocatoria del mandato para las demás autoridades de elección popular.

Causales para su procedencia: entre las causales para que el mecanismo de la revocatoria proceda se tiene exclusivamente dos: 1) Por incumplimiento del programa de gobierno presentado al inscribir la candidatura el cual les permite ser electos como mandatarios, y; 2) La insatisfacción general de la Ciudadanía.

Iniciativa: este parámetro alude expresamente a quienes puede activar el mecanismo. Lo pueden hacer individual o colectivamente los ciudadanos colombianos mayores de 18 años, que sean habitantes de la circunscripción territorial en la que se realizará la revocatoria del mandato y que estén debidamente registrados en el censo electoral de dicha circunscripción. Esto también cuenta para todo el sector de población juvenil que tramitó su cédula de ciudadanía por primera vez, antes de la fecha de elecciones.

Convocatoria: Presentada y aprobada la iniciativa de revocatoria de mandato, tras la revisión y validación de las firmas que soportan la solicitud así como del debido cumplimiento del porcentaje exigido de firmas para realizar la inscripción de la iniciativa la Registraduría Nacional del Estado Civil, deberá convocar a la ciudadanía para la votación de la revocatoria en dicho municipio o departamento, el plazo límite para efectuarse la votación no debe ser superior a sesenta días que se contabilizan a partir de la certificación expedida por la registraduría.

Tiempos: el tiempo debe entenderse ante todo en relación a los periodos del gobierno en ejecución, durante los cuales es posible ejercer este derecho. En este sentido, se puede recurrir a la iniciativa de revocatoria del mandato siempre y cuando haya transcurrido

no menos de un año contado a partir del momento de la posesión del momento de la posesión del respectivo mandatario. La normativa no especifica si es que no se puede recurrir a la iniciativa, antes del último año del periodo para el que fue elegido el mandatario, como si lo especifica la normativa ecuatoriana.

Decisión de Revocatoria: la revocatoria es aprobada por el pronunciamiento de la mitad más uno de los votos ciudadanos que participaron en la respectiva convocatoria, mientras el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida que se registró el día que se eligió a la respectiva dignidad: gobernador o alcalde. Una vez desarrollado el proceso de elecciones y realizado el informe de los escrutinios por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Registrador informa al Presidente de la República o al Gobernador respectivo, para que procedan según sea el caso a la remoción del mandatario revocado. Conocidos los resultados de la votación y la decisión ciudadana, la dignidad mandataria debe ser removida en el acto. En caso de que la votación no supere los votos requeridos termina su trámite y no se puede volver a intentar revocar a la autoridad.

Evolución de la revocatoria del mandato en Ecuador

De la historia de la evolución respecto a la participación democrática y los diferentes mecanismos para el ejercicio democrático directo estipulado en el ordenamiento constitucional del Ecuador, se puede afirmar que se ha desarrollado de manera progresiva durante tres periodos claramente identificados, partiendo desde el denominado retorno a la democracia en 1979, pasando por la promulgación de la Constitución de 1998, hasta llegar a la estipulación de la Constitución de Montecristi en el 2008. Así lo evidencian una reciente investigación que sostienen que:

La iniciativa (art. 103), la consulta popular (art. 104) y la revocatoria del mandato (art. 105), son las formas básicas de democracia directa que constan en la nueva Constitución. A pesar de su aparente novedad, estos mecanismos ya estuvieron presentes en la legislación ecuatoriana en varios momentos. Así, la consulta popular fue establecida en la Constitución de 1967 (art. 72), se la retomó en la de 1979 (art. 35) y se la mantuvo en la de 1998 (arts. 103-108). La iniciativa legislativa se incorporó por primera vez, en la Constitución de 1979 (art. 65) y se la ratificó en la de 1998 (art. 146). Finalmente la revocatoria del mandato es la más reciente, pues consta a partir de la Carta Política de 1998 (arts. 109-113). (Basabe, *et al.*, 2010: 78)

Como se puede ver la democracia directa y los mecanismos que la integran no son una novedad en el ordenamiento constitucional ecuatoriano. Incluso estudios mucho más recientes demuestran que las primeras manifestaciones de participación política ciudadana de forma directa se presentaron con bastante anterioridad a la etapa del retorno a la democracia. Así en el ocaso del Siglo XIX cuando la denominada Carta Negra fuera promulgada en 1869, ésta se convertiría en la primera en ser aprobada mediante un plebiscito popular. Sin embargo, cabe advertir que para entonces, esta forma de participación ciudadana se limitaba únicamente a legitimar las actuaciones del gobierno y su activación estaba sujeta a la voluntad del ejecutivo quien tenía la facultad de convocarla o no, lo cual nos permite establecer que la activación del mencionado mecanismo solo podía ejercerse desde arriba, esto con el afán de mantener la hegemonía del poder y de mantener la institucionalidad (Paredes, 2012).

Toda vez que se hable de la participación política teniendo como actores protagonistas a los ciudadanos, se tendrá la sensación de que se alude a un escenario de lucha en las arenas políticas, en el cual se pugna por la representatividad, hecho ante el cual, Ecuador no ha escapado. Sin embargo, es justamente en ese escenario de lucha por la representatividad que se han presentado grandes conquistas democráticas, como la que se logró con la Constitución de 1861 cuando se alcanzó una relación vinculante entre el sufragio y la democracia, puesto que esa fue la génesis del proceso eliminatorio del voto censitario, que años más tarde se consolidaría con la Constitución de 1884, la cual eliminó definitivamente cualquier vestigio de esta forma participativa con el propósito urgente de establecer el sufragio universal. Ya para el año de 1929 se estableció el voto facultativo femenino, en 1946 se establecería el voto obligatorio para los hombres y solo hasta 1967 el voto obligatorio femenino (Grijalba, 1998).

Persistente aún el escenario de conflictividad por una representación mal ejercida por los partidos políticos, la exclusión y si se quiere la discriminación de grandes sectores poblacionales respecto al ejercicio del sufragio, se hizo eminente la exigencia de una mayor expansión del ejercicio democrático con miras a lograr una mayor representatividad y participación ciudadana en la esfera de lo público, y todo ello

sumado a gobiernos de facto, fueron el detonante que generó una nueva etapa de democratización del Estado ecuatoriano. Etapa que inicia con la Constitución de 1978 en la que se otorga el derecho al sufragio a la población analfabeta y por primera vez se reconoce la consulta popular y la iniciativa como mecanismos de participación política desde abajo, es así como nace la democracia directa en el ordenamiento constitucional ecuatoriano.

En lo que respecta a la revocatoria del mandato, el ordenamiento constitucional ecuatoriano solo la incluyó dos décadas más tarde, esto en razón de - usando un lenguaje macondiano para no ser tan coloquial - una crisis política anunciada que se venía gestando desde los albores del retorno a la democracia. Crisis que se consolida nuevamente debido a la ineficaz e ineficiente gestión de los gobiernos en turno que no logran sacar al país de la crisis ni satisfacer las demandas sociales y las cada vez más amplias brechas generadas entre el Estado con sus instituciones y la sociedad civil.

No obstante, la mencionada crisis, en realidad al reconocimiento constitucional de la revocatoria del mandato, le precede un escenario particular de crisis, es el que tiene que ver con el gobierno de Abdala Bucarán que inicio el 10 de agosto de 1996, pero que no pudo mantenerse sino por escasos seis meses debido a la crisis económica que afectaba a los sectores sociales más vulnerables. A esta crisis se le sumaron graves denuncias que lo acusaban de corrupción y nepotismo. En este escenario, el Congreso Nacional tomo la decisión de declarar vacante el cargo de presidente de la república, argumentando que éste no se encontraba en sus facultades mentales para ejercer el cargo, causal contemplada en la Constitución para hacer efectiva la destitución del jefe de Estado. Respecto a lo agudo de la crisis descrita, se ha dejado ver sus dimensiones señalado que:

...es semejante a la acaecida en 1978, aunque con nuevos actores. Abdala Bucarán es elegido en el marco de un gran descredito de los partidos tradicionales (Partido social Cristiano, Izquierda Democrática). Adicionalmente, representa el inicio de una crisis del sistema presidencialista en el país, que se evidencia en el proceder del Parlamento frente al ejecutivo, en una oposición que llega casi al bloqueo (Morales, 2009: 206).

Esta aguda crisis se resolvió con la convocatoria a consulta popular, en las que se establecieron tres temas neurálgicos para ser consultados: 1) el consentimiento para la destitución del presidente Abdala Bucarám; y el nombramiento como presidente interino de Fabián Alarcón; 2) una convocatoria a una asamblea nacional constituyente; y, 3) la aprobación de varias propuestas para una reforma constitucional. Propuestas entre las que justamente se plantea una pregunta que abre las puertas a la posibilidad de revocar el mandato, al consultar: ¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato para quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la ley? (Paredes, 2012).

Los resultados de la consulta popular fueron positivos, efectivamente se nombró a Fabián Alarcón como presidente interino, se aceptó la convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente y con ella la reforma constitucional que trajo consigo la inclusión de la revocatoria del mandato incorporada al cuerpo constitucional mediante el art. 109 de la Constitución de 1998, aunque no a plena voluntad de lo que el soberano había aprobado, dado que únicamente se planteó para todas las dignidades de elección popular, exceptuando al presidente de la república, cargo desde el cual paradójicamente se originó el proceso con el que culminaría formulándose dicha propuesta.

Tras la reforma constitucional, la crisis para el Estado ecuatoriano no cesó, por el contrario en los años que siguieron el Ecuador tuvo que enfrentar nuevas crisis debido a las destituciones de los presidentes: Jamil Mahuad en el año 2000, fruto de una aguda crisis económica cuyo resultado final fue la pérdida de la moneda nacional y el consecuente proceso de dolarización; y, de Lucio Gutiérrez en el 2005, que al igual que Bucaram, fue acusado con graves denuncias de corrupción y nepotismo.

Las aludidas destituciones fueron posibles gracias a la participación y movilización social informal, en razón de que aún no existía la figura institucional para la revocatoria del mandato al presidente de la república. Sin embargo, este proceso de movilización social, denominado como democracia directa contenciosa, fue la génesis para que por tres ocasiones se hiciera presente la revocatoria del mandato en el Ecuador

(Paredes, 2012) “superando definitivamente la regulación constitucional” (Morales, 2009 citado en Paredes, 2012: 19).

El contexto descrito previamente, es definitivamente el soporte fundacional que sin duda, ha permitido que se desarrolle de manera más contundente la normativa constitucional respecto a la revocatoria del mandato, consintiendo que finalmente sea reconocida en la Constitución de Montecristi no solo como un mecanismo más de la democracia directa sino como un derecho de participación política, aplicable ante todas las autoridades gubernamentales designadas por elección popular, incluyendo al Presidente de la República, ello significa un gran paso para el histórico ejercicio democrático de los ciudadanos ecuatorianos.

La revocatoria del mandato según la Constitución Política de 1998

La revocatoria del mandato en Ecuador logra por primera vez su reconocimiento en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, más exactamente en el capítulo sobre los derechos políticos, en donde se estableció que los ciudadanos ecuatorianos gozaran del derecho de revocar el mandato otorgado a los dignatarios de elección popular, derecho que se desarrolla desde el art. 109 hasta el 113 en el Capítulo II. De otras formas de participación democrática. Del Título IV referido a la participación democrática, y se consagra bajo los siguientes parámetros³:

Procedencia: la revocatoria del mandato en la constitución anterior procedía únicamente contra los alcaldes, prefectos y diputados; desconociendo de esta manera la Asamblea Nacional Constituyente que aprobó las propuestas de reforma constitucional, entre las que constaba la revocatoria del mandato para todas las autoridades de elección popular (Paredes, 2012).

Causales para su procedencia: para que la revocatoria del mandato efectivamente proceda, es decir se ponga en funcionamiento, se contemplan dos causas: 1) por actos de corrupción; o, 2) por incumplimiento injustificado del plan de trabajo.

³ Los parámetros que aquí se exponen son tomados y resumidos del citado estudio de Paredes (2012)

Iniciativa: como derecho ciudadano la facultad para ejercer o activar este mecanismo, le incumbe directamente a la ciudadanía. Quien para ejercer este derecho y activar el mecanismo requería un porcentaje mínimo del 30% de los inscritos en el padrón electoral de la respectiva circunscripción territorial en la que gobierna la autoridad a quien se pretende revocar el mandato.

Convocatoria: Una vez reunidas las firmas requeridas y toda la documentación por la cual se solicita la revocatoria del mandato para justificar las causales por las que se recurre, y tras la pertinente verificación y aprobación de la misma por el Tribunal Electoral, se debía convocar a proceso de elecciones para revocar el mandato dentro de los diez días posteriores a la aprobación; para que en efecto los comicios electorales se desarrollen treinta días después de la referida convocatoria.

Tiempos: los tiempos se estipulaban de acuerdo a las causales por las que se pretendía activar la revocatoria, así en el caso del incumplimiento injustificado del plan de trabajo, solo podía ser activada después del primer año y antes del último año del período para el cual fue elegido el dignatario. En el caso de actos de corrupción cometidos por la autoridad, podía ser solicitada su activación en cualquier tiempo del período para el cual fue elegida.

Decisión de Revocatoria: en el proceso de revocatoria del mandato podían participar todos los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos. Para revocar el mandato a la autoridad impugnada se requería el voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes de la respectiva circunscripción territorial.

La revocatoria del mandato según la Constitución Política de 2008

La Constitución de 1998 no logró establecer unas disposiciones suficientemente operativas para la activación y el adecuado funcionamiento de la revocatoria del mandato. Ello trajo como consecuencia la ineficacia operativa de este derecho, prueba de ello es la mencionada destitución de dos jefes de estado a través de mecanismos de participación informales. La Constitución de 2008 retoma nuevamente este derecho, con una nueva perspectiva constitucional respecto al Estado y al ejercicio democrático

ciudadano, en este sentido, reconoce a la revocatoria del mandato como un derecho de participación en el art. 61 cuyo ejercicio se desarrolla en el capítulo de participación democrática en los artículos del 105 al 107. Respecto a su aporte expansionista a favor de un mayor ejercicio democrático de la ciudadanía, permite notar una gran diferencia en la estructura constitucional dado que:

...al encontrarse en el capítulo de otras formas de participación democrática, podría considerarse que estas operaban de forma subsidiaria a la democracia plenamente reconocida, que en su caso era esencialmente representativa; mientras que en la actualidad al encontrarse en el capítulo de la participación democrática debe ser considerada como un elemento más que aporta de forma directa a la conformación de la actual concepción de democracia y de participación, en su afán de responder a las nuevas necesidades de una sociedad históricamente fraccionada por su configuración pluralista; afirmación que se ve ratificada mediante en el inciso final del artículo 95, que claramente señala 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... (Paredes, 2012: 24)

De esta manera la Constitución de 2008 es consecuente con el afán de dar sustento al carácter perfectible de la democracia, buscando como ya se advirtió, generar una mayor expansión democrática y de paso dando vía libre al origen de la denominada democracia directa, permitiendo igualmente, replantear la estructura institucional y normativa para la aplicación de la revocatoria del mandato, bajo los siguientes parámetros⁴:

Procedencia: con la Constitución de 2008 el derecho a revocar el mandato puede ejercerse en contra de todas las autoridades de elección popular, en todos los niveles y sub niveles de la estructura administrativa del Estado, manteniendo la correspondencia entre el reconocimiento del derecho en relación a la forma de ejercerlo.

Causales para su procedencia: quizá uno de los avances más importantes en las nuevas disposiciones que reconocen la revocatoria del mandato como derecho de participación, es que se eliminan los requisitos formales para su ejercicio. Esta es una nueva propuesta de participación ciudadana directa, que no contempla ningún tipo de requisito

⁴ Los parámetros que aquí se exponen son tomados y resumidos del Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato (C.N.E, 2011) y se contrastan con los establecidos en el estudio de Paredes (2012)

constitucional para proceder a activar tal derecho. Esta disposición responde justamente al tipo de democracia que reconoce la Constitución ecuatoriana de 2008, participativa y comunitaria.

Iniciativa: este parámetro alude expresamente a quien puede activar el mecanismo. En este sentido, debido a sus particularidades puede ser activado de forma colectiva, aunque ello no significa que no se pueda activar individualmente, sin embargo, activarlo individualmente implica correr muchos más riesgos en términos de costo beneficio. La regulación que determina la puesta en marcha de este MDD, indica que si se trata de revocar al presidente de la república, la iniciativa debe cumplir con un respaldo no inferior al 15% del registro electoral, en tanto que si a quien se pretende revocar es a cualquier otra autoridad de elección popular como es el caso los alcaldes, la iniciativa deberá contar con unos porcentajes mínimos de apoyo de acuerdo al tamaño de la población de la circunscripción territorial en la que gobierna dignidad que se pretende revocar.

Convocatoria: Presentada y aprobada la iniciativa de revocatoria de mandato, el Consejo Nacional Electoral, deberá convocar al referéndum de revocatoria del mandato en un plazo de quince días, mientras que el proceso electoral se deberá desarrollar en los siguientes sesenta días.

Tiempos: el tiempo debe entenderse ante todo en relación a los periodos del gobierno en ejecución, durante los cuales es posible solicitar la revocatoria. En este sentido, se puede recurrir a la iniciativa una vez se haya cumplido el primer año y antes del último año del período para el cual fue electa la dignidad. Estos periodos se han establecido con dos objetivos principales, en el primer caso, para que la ciudadanía pueda evaluar dentro del primer año la gestión de su mandatario y además para evitar los revanchismos políticos que pudieran surgir por parte de sectores de la oposición que sintieron la pérdida electoral. En el segundo caso, lo que se pretende es evitar que a la nueva autoridad le quede un tiempo demasiado limitado para el ejercicio de sus funciones.

Decisión de Revocatoria: dos factores son fundamentales en relación a este parámetro. Por una parte, pueden participar todas las personas en goce de sus derechos políticos. Y por otro lado, para que proceda la revocatoria del mandato, en el caso del jefe de Estado, se debe cumplir con la mayoría absoluta de todos los electores, en tanto que para las demás de autoridades, únicamente se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos, causando la inmediata cesación del funcionario.

En el cuadro n° 2 se resume un comparativo con el que se evidencia el proceso de reconocimiento que ha tenido la revocatoria del mandato en Ecuador, primero según los parámetros establecidos en el orden constitucional de 1998 y luego en el ordenamiento de la nueva Constitución de 2008.

Cuadro 2. La revocatoria del mandato según el ordenamiento constitucional de 1998 y 2008

Parámetros	Constitución de 1998	Constitución de 2008
Procedencia	Alcaldes, prefectos y diputados	Todas las autoridades de elección popular.
Causales para su procedencia	Actos de corrupción, incumplimiento del plan de trabajo.	Ninguna
Iniciativa	30% del padrón electoral	Presidente 15% Registro Electoral Autoridades: porcentaje mínimo según el tamaño de la población de la circunscripción territorial.
Convocatoria	Diez días después de la verificación de las causales y treinta días para la convocatoria	15 días luego de firmas; y, 60 días de la convocatoria.
Tiempo	Después del primer año y antes del último	Después del primer año y antes del último.
Decisión de la revocatoria	Voto favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes.	Presidente: mayoría absoluta de sufragantes. Autoridades: mayoría absoluta de votos válidos.
Fuente: Adaptación para esta investigación, tomada del cuadro original en el estudio de (Paredes, 2012:27)		

Hasta aquí se ha desarrollado un acercamiento al comportamiento de la evolución en el ordenamiento constitucional respecto de las disposiciones que han hecho posible un proceso de maduración para la participación política ciudadana tanto en Colombia como en Ecuador, hasta llegar a la inclusión de los MDD en el actual ordenamiento constitucional de los dos países. En el siguiente capítulo, me propongo someter a

verificación empírica las hipótesis desprendidas del marco teórico. Para tal efecto realizaré un análisis descriptivo comparado de los datos empíricos que se han registrado sobre revocatorias del mandato a alcaldes desde el año en que el ordenamiento constitucional de los dos países contempla dicho mecanismo, Colombia desde la Constitución de 1991 y Ecuador desde la Constitución de 1998 replanteándola en la Constitución de 2008. El objetivo final que propongo es analizar comparativamente cada una de las tres variables que explican la mayor o menor recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes en los dos países.

CAPÍTULO III

EL ESTADO ACTUAL DE LA RECURRENCIA CIUDADANA A LA REVOCATORIA DEL MANDATO PARA ALCALDES

En este capítulo, en primer lugar se analizan empíricamente los factores explicativos sobre el uso ciudadano de la revocatoria del mandato tanto en Colombia como en Ecuador, al amparo de tres variables: 1) El diseño institucional, es decir la estructura del modelo que cada país adopta para activar el proceso y operar la revocatoria del mandato para alcaldes. 2) La cultura política ciudadana, entendida como el conjunto de valores específicos que tiene la gente respecto del entramado político de su país (Almond y Verba, 2001); y, 3) El capital social, referido a las características de organización social, tales como la confianza, las normas y la asociatividad, fundamentales para la acción social que se organiza en busca de un objetivos comunes. (Putnam et al, 1993).

En segundo lugar, teniendo en cuenta que son diversas las hipótesis que pueden explicar la mayor o menor recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes y que además, como lo advirtió la revisión de la literatura, los estudios empíricos son aún residuales, y, en tanto que los que existen intentan brindar explicaciones de la recurrencia al uso de los MDD desde arriba, este capítulo tiene como propósito fundamental, contrastar las hipótesis desprendidas del marco teórico, comprobando la pertinencia de las variables explicativas planteadas para el análisis sobre la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato a alcaldes.

Metodología y análisis de datos

En términos metodológicos la presente investigación realiza un comparativo en el que se toma como unidad de análisis a Colombia y Ecuador. En el caso de Colombia se analiza el periodo de 1991⁵ a 2010, mientras que para el caso de Ecuador el periodo analizado va desde 1998⁶ a 2011. El análisis de estas unidades resulta interesante, dado

⁵ En Colombia la revocatoria del mandato se reconoce por primera vez en la C.P de 1991, (artículo 3, 40, 103 y 133). Pero solamente a partir de 1996 es cuando la ciudadanía recurre por primera vez al uso de este MDD.

⁶ En Ecuador la revocatoria del mandato se incorpora por primera vez en la C.P de 1998, (artículos 26 y 109 a 113). Posteriormente la reforma constitucional de 2008 vuelve a contemplar este MDD, (artículos 61, 105, 106 y 107); Pero solamente a partir del año 2010 es cuando la ciudadanía recurre por primera vez al uso de este MDD.

que, en su ordenamiento constitucional y normativo presentan características de procedimiento similares cuando de activar la revocatoria del mandato para alcaldes se trata, criterio que hace posible su comparación y ante todo permite mensurar a través de información estadística secundaria el fenómeno de la recurrencia ciudadana al uso de este MDD

Para comprobar las hipótesis planteadas, se propone una estrategia en la que los referentes empíricos se mensurarán de la siguiente manera: en el caso del diseño institucional se realiza un análisis documentado del modelo institucional que tanto Colombia como Ecuador han adoptado para activar la revocatoria del mandato, comparando las cartas constitucionales y las normativas en términos de los requisitos necesarios para activar dicho MDD en los dos países. Para ello se agrupan los siguientes indicadores empíricos: a) Cantidad de reformas constitucionales hasta la fecha; b) cantidad de leyes, normas o códigos que regulan este MDD; c) porcentajes de firmas que se deben cumplir para inscribir una iniciativa de revocatoria; y, d) porcentaje de votación necesario para aprobar una revocatoria.

La medición de la variable, nivel de cultura política de la ciudadanía, comprende un índice que compara los siguientes referentes empíricos tomados de la Encuesta de Opinión Pública del LATINOBAROMETRO: a) Nivel de consciencia ciudadana frente a sus obligaciones y deberes; b) porcentaje de satisfacción ciudadana respecto a la democracia; c) Grado de interés ciudadano en la política; y, d) Grado de confianza de la ciudadanía en el gobierno municipal. Finalmente respecto a la medición de la variable, nivel de capital social que posee la ciudadanía, se ha conformado un índice con los siguientes referentes empíricos tomados igualmente de la Encuesta de Opinión Pública del LATINOBAROMETRO: a) el nivel de confianza interpersonal, b) la asistencia a reuniones de carácter local y c) la solidaridad.

En síntesis, la estrategia metodológica planteada permite el desarrollo de una investigación comparada sobre la recurrencia ciudadana de cara al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes. El propósito primordial es determinar los factores que explican más asertivamente el mayor o menor grado de recurrencia ciudadana al uso de

este MDD en los países en que se analizan. En este sentido, es necesario comprender principalmente, cuál ha sido el comportamiento de la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato, desde que ésta se encuentra reconocida y reglamentada en el ordenamiento constitucional y legal de los dos países como uno de los mecanismos de la democracia directa, para posteriormente, analizar los referentes empíricos de cada una de las variables explicativas con lo que finalmente se podrá probar las hipótesis que se han planteado.

Comportamiento de la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato en Colombia y Ecuador

La revocatoria del mandato para alcaldes, reconocida por primera vez para Colombia en la Constitución Política de 1991 y para Ecuador en la Constitución de 1998 retomándose posteriormente en la Constitución de 2008, fue establecida como un instrumento para dirimir las tensiones entre la ciudadanía y los gobiernos locales y cesar el mandato a estos últimos cuando así lo consideren necesario los ciudadanos (Altman, 2005).

Sin embargo, para la pertinencia de este trabajo, es importante definir que del cómo y de quienes toman las decisiones de revocar a la autoridad, dependerá si se trata efectivamente de un MDD. Si la decisión de revocatoria se toma directamente por el pueblo a través de elección popular, sin que intervenga ningún representante, se puede definir a la revocatoria como un MDD, caso contrario se habla de un mecanismo alejado de la noción de democracia directa, lo que a su vez se aleja del interés de esta investigación. En este sentido, a continuación se expone cual ha sido el comportamiento evolutivo de la recurrencia ciudadana al uso de este MDD, en este propósito nos ayuda la interpretación de los gráficos 1 y 2.

Gráfico 1. Cantidad de revocatorias del mandato para alcaldes inscritos Colombia Ecuador 1991 – 2011

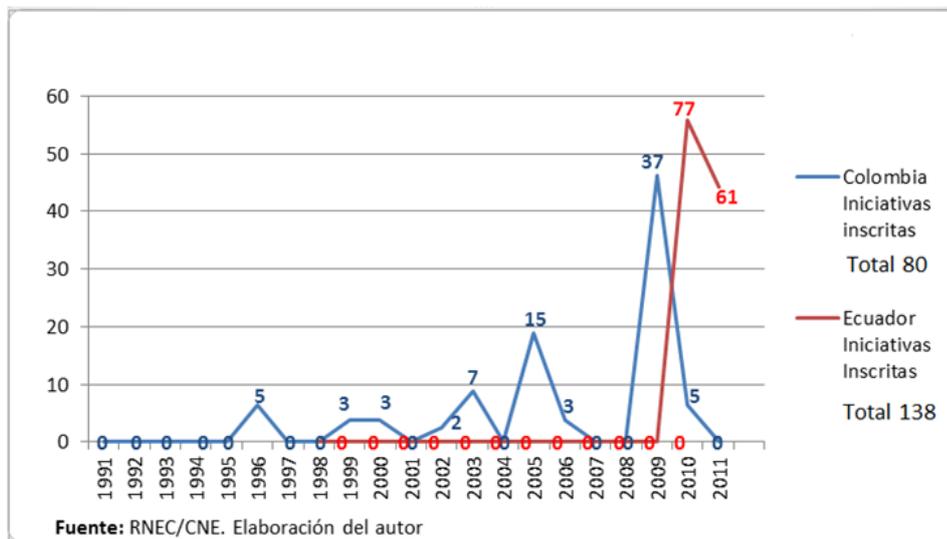
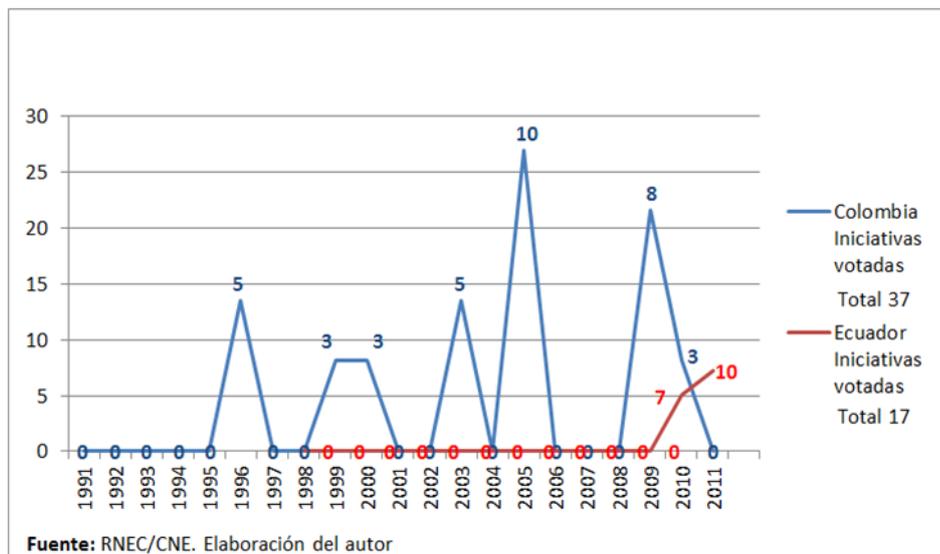


Gráfico 2. Cantidad de revocatorias del mandato para alcaldes que llegaron a votación 1991 – 2011



Como lo expresan los datos del gráfico 1, en el corte temporal estudiado para Colombia 1991 – 2010, la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato para alcaldes en términos iniciativas inscritas, alcanza un total de 80, cantidad relativamente menor, en comparación con Ecuador que en un corte temporal menor al de Colombia, ubicado entre 1998 – 2011 alcanzó un total de 138 iniciativas de revocatorias inscritas.

De otra parte, en el caso colombiano, a pesar de estar reconocida constitucionalmente la revocatoria del mandato como uno de los MDD, para que la ciudadanía recurriera al uso de la misma, 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 reglamentara como activar su uso. En tanto que para el caso ecuatoriano, la revocatoria del mandato se reconoció en el ordenamiento constitucional de 1998, y posteriormente fue reformada con la Constitución de 2008, sin embargo, la ciudadanía solo recurrió por primera vez a su uso, dos años más tarde en el 2010.

En términos absolutos, del total de iniciativas de revocatoria inscritas en Colombia (80) y desagregadas por años, se presentó el siguiente comportamiento respecto a la recurrencia ciudadana para usar el mecanismo: entre 1991 y 1995 no se inscribió ninguna iniciativa. En 1996 la ciudadanía recurre a este MDD por primera vez, inscribiendo 5 iniciativas; posteriormente, entre el año 1997 y 1998 no se inscribieron iniciativas. En 1999 se inscribieron 3 iniciativas; para el año 2000 se presentaron igual número de inscripciones, 3; durante el año 2001 no hubieron iniciativas inscritas; mientras que en el año 2002 se inscribieron 2 iniciativas; para el año 2003 se inscribieron 7 iniciativas. En el año 2004 no hubo iniciativas inscritas; mientras que el 2005 se presenta como el segundo año en que más iniciativas se han inscrito, con un total de 15 iniciativas que corresponden al 18,8% del total de iniciativas inscritas; para el año 2006 se inscribieron 3 iniciativas; durante los años 2007 y 2008 no hubo iniciativas inscritas; mientras que el año 2009 se convirtió en el año con más iniciativas inscritas, 37, que corresponden al 46,3% del total inscripciones. Finalmente, en el año 2010 se inscribieron 5 iniciativas. Teniendo en cuenta el corte temporal estudiado (1991-2010), en promedio se inscribieron 4,2 iniciativas de revocatorias del mandato por año.

Aunque el corte temporal propuesto para mensurar la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato para acaldes en Colombia va hasta el 2010, como un dato adicional es pertinente mencionar que en los años 2011 y 2012 no hubieron solicitudes de revocatorias inscritas dado que las elecciones para acaldes se llevaron a cabo en octubre de 2011, posesionándose los mandatarios elegidos, el 1 de enero de 2012. En

este sentido, en tanto que la Ley 134 de 1994 establece que no se puede intentar revocar un mandatario sino hasta después de su primer año y antes del último año en el ejercicio de su gobierno, se entiende que esta es la causa de la ausencia de inscripción de iniciativas durante los años mencionados.

Sin embargo, es pertinente resaltar que durante el desarrollo de esta investigación, entrado el mes de octubre del año 2013, se ha acelerado el número de iniciativas inscritas, ello en razón de que ya se han superado las limitaciones de tiempo que la ley dispone, aludidas previamente. En lo que va del año, se han inscrito 32 iniciativas de revocatoria para alcaldes, de las cuales dos han llegado a proceso de elección, mientras que dos más se encuentran aprobadas para elecciones en próximas fechas; las restantes 28 se encuentran en diferentes fases del proceso requerido por la ley para tratar de hacer efectiva la revocatoria del mandato.

Continuando con la lectura del gráfico 1, en lo que corresponde a Ecuador, se evidencia que del total de iniciativas de revocatorias inscritas (138), desagregadas por años, la recurrencia ciudadana de cara al uso de este MDD, presentó el siguiente comportamiento: desde 1998, año en que se reconoce constitucionalmente la revocatoria del mandato para alcaldes, hasta el año 2009, no se inscribió ni una sola iniciativa. Es a partir del año 2010 que la ciudadanía recurre al uso de este mecanismo por primera vez, para ese año se inscribieron un total de 77 iniciativas que representan un 55,8% sobre el total de revocatorias inscritas durante el corte temporal estudiado; durante el año 2011, se inscribieron 61 iniciativas, es decir, el 44,2% sobre el total de iniciativas inscritas. De acuerdo con el corte temporal estudiado (1998-2011), en promedio se inscribieron 10,6 iniciativas por año.

Como una aclaración que permite afianzar la validez al comparativo que se está desarrollando, debe mencionarse que a diferencia de Colombia donde el ordenamiento constitucional reconoce la revocatoria del mandato solamente para alcaldes y gobernadores, en el Ecuador, la reforma constitucional de 2008 estableció que la revocatoria del mandato puede ser aplicada a todas las autoridades de elección popular, ello es novedoso respecto al ordenamiento constitucional de 1998, el cual establecía que

la revocatoria solamente podía dirigirse a autoridades locales y diputados. Así, este MDD en el actual ordenamiento constitucional está dirigido a demás de todas las autoridades locales: prefectos, alcaldes, concejales, presidentes y vocales de juntas parroquiales, a todos los demás cargos de elección popular incluyendo al presidente de la república.

En el contexto del marco constitucional descrito para el Ecuador, se logra evidenciar que la recurrencia ciudadana a la revocatoria para alcaldes es una práctica relativamente nueva y sin precedentes en la historia democrática para el país desde que entró en ese nuevo ciclo democrático que inició en 1979, denominado la tercera ola de la democracia. Es así, que este mecanismo se posiciona actualmente en el Ecuador, como uno de los que mayor recurrencia ciudadana reporta. Desde inicios del 2010, año en que la ciudadanía empezó a usar la revocatoria del mandato, hasta el primer trimestre del 2012⁷ se inscribieron ante el CNE 784 iniciativas de revocatorias (Ramírez, Le Quang, & Bastidas, 2013), de las cuales 138 iniciativas estaban dirigidas a alcaldes municipales, es decir, el 17,6% del total de revocatorias inscritas durante el periodo mencionado, las mismas que se inscribieron, según el CNE hasta el primer trimestre del 2011.

De otra parte, es importante resaltar que del total de 784 solicitudes de revocatorias, el 98% se propusieron en contra de autoridades locales como son: presidentes y vocales de juntas parroquiales, concejales, alcaldes, y prefectos provinciales. El restante 2% de las revocatorias se dirigieron en contra de las siguientes autoridades: tres solicitudes de revocatoria contra el Presidente de la República, una solicitud en contra del presidente de la Asamblea Nacional, y finalmente 12 solicitudes se entablaron en contra de diferentes asambleístas. De las solicitudes de revocatoria que conforman este 2%, ninguna logró llegar a proceso popular de elecciones para decidir si revocar o no a la autoridad en cuestión (Ramírez, *et al.*, 2013).

⁷ Se aclara que, según el estudio de (Ramírez, Le Quang, & Bastidas, 2013) las revocatorias que se presentaron hasta el primer trimestre de 2012 hacen referencia al total de solicitudes en contra de las distintas autoridades gubernamentales, mientras que el total de revocatorias inscritas y dirigidas solamente a alcaldes municipales hasta el primer trimestre de 2011 es de 138.

En términos generales, la cantidad de solicitudes de revocatorias dirigidas a diferentes autoridades gubernamentales en el Ecuador, entre agosto de 2010 y abril de 2011 alcanzaron las 734 iniciativas, lo que significa que se realizaron en promedio, 26 solicitudes mensualmente. Mientras que la cantidad de solicitudes de revocatorias, entre mayo de 2011 y abril de 2012 alcanzó un total de 54 iniciativas, esto quiere decir que se realizaron en promedio, 5 solicitudes por mes, claro está si se toman los 28 meses que suman los dos periodos aludidos. En síntesis, lo que se evidencia es una clara desaceleración de cara a la recurrencia ciudadana frente al uso de la revocatoria del mandato. Este fenómeno está emparentado directamente con la reforma a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones (código de la Democracia) y a la reforma de la Ley de Participación Ciudadana que regulan este MDD. En todo caso, un argumento que ayuda a comprender mejor el porqué de la evidente desaceleración post-reforma de las leyes mencionadas, respecto a las solicitudes de revocatoria del mandato está relacionado con el hecho de que:

La necesidad de motivar adecuadamente las solicitudes de revocatoria, el mayor peso del órgano electoral en el procesamiento de la demandas –en relación a la contestación e impugnación de la autoridad a ser revocada– y el nuevo umbral de firmas necesarias para presentar el requerimiento aparecerían, entre otros aspectos, como elementos que han desacelerado el recurso a la revocatoria desde mediados de 2011. El cambio en el porcentaje de firmas supone claramente, por ejemplo, un desincentivo para el uso de la revocatoria en pequeñas localidades en las que, en apariencia, se habría activado de modo más frecuente tal mecanismo de democracia directa. En cualquier caso, el número de solicitudes presentadas y el número de revocatorias efectuados no tiene precedentes en el Ecuador democrático. (Ramírez, *et al.*, 2013:128.)

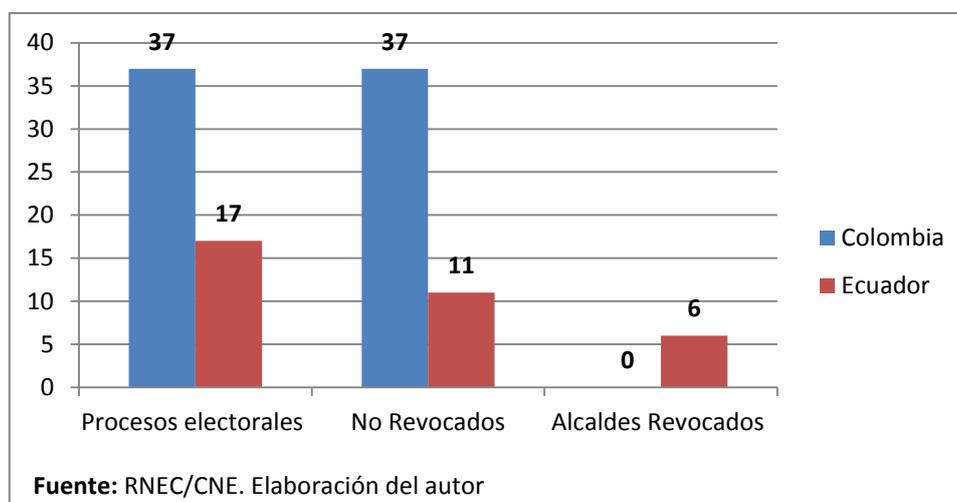
En efecto, para corroborar la cita anterior y finalizar con una descripción resumida de la gráfica n° 1, se puede afirmar que mientras en Colombia en un lapso de 19 años, (1991 a 2010) se han inscrito un total de 80 solicitudes de revocatoria del mandato para alcaldes, en el Ecuador, en un lapso de 13 años, (1998 a 2011) se inscribieron un total de 138 solicitudes. Ahora bien, es válido aclarar para el caso de Ecuador, que del total de revocatorias del mandato solicitadas que suman 784, por interés particular relacionado con los objetivos de esta investigación, únicamente se abordan las revocatorias para alcaldes, que son las que suman 138 (17,6%), descartando por falta de criterios de

comparabilidad, las restantes 646 solicitudes de revocatorias dirigidas a autoridades diferentes a los alcaldes.

Un análisis paralelo requiere la gráfica n° 2, toda vez que los datos que ahí se exponen evidencian expresamente las revocatorias para alcaldes que han logrado llegar a proceso de votación en los dos países. Así, del total de 80 iniciativas de revocatorias inscritas entre 1991 a 2010 en Colombia, 37 revocatorias, es decir, un significativo 46,2% de las mismas lograron llegar efectivamente a proceso de elección popular. Sin embargo, en ninguno de los 37 procesos que han llegado a las urnas los ciudadanos han decidido revocar al mandatario en cuestión, es decir en Colombia hasta la fecha no existe el primer alcalde que haya sido revocado de su mandato.

En tanto que, de las 138 iniciativas de revocatorias para alcaldes, inscritas en Ecuador entre 1998 a 2011, únicamente 17 revocatorias, es decir, un 12,3% de las mismas han logrado un efectivo proceso de elección popular. Pero a diferencia de Colombia, en Ecuador hasta la fecha, los ciudadanos les han revocado el mandato a 6 alcaldes municipales, mientras que a los restantes 11 les permitieron terminar el periodo de gobierno para el cual fueron elegidos, esta afirmación se hace evidente en el grafico n° 3.

Grafico 3. Efectividad de las Revocatorias que llegaron a Votación Colombia - Ecuador 1991 -2011



El comportamiento que reportan los datos del gráfico n° 1, brinda una panorámica general sobre cuál ha sido el comportamiento de la revocatoria del mandato para alcaldes en términos de la cantidad de iniciativas inscritas y/o solicitadas durante el periodo estudiado. Ahora bien, es pertinente también, realizar una descripción pormenorizada de las revocatorias que se han votado en Colombia y Ecuador, es decir, de la recurrencia ciudadana efectiva que ha logrado llegar hasta la última etapa, entendiéndose a elecciones populares. Ello posibilita establecer algunos criterios para identificar el menor o mayor grado de recurrencia ciudadana al uso de este MDD entre los dos países. En este sentido, es importante analizar discriminadamente cuál ha sido el comportamiento de las revocatorias que efectivamente llegaron a proceso de votación, comportamiento que se evidencia en la gráfica n°2 y que a continuación se desarrolla.

Está totalmente claro que entre 1991 y 1995 no se presentó ninguna revocatoria para alcaldes en Colombia, luego, en este periodo tampoco puede haber revocatorias votadas. En tanto que para 1996 las revocatorias que llegaron a votación fueron 5. Durante los años 1997 y 1998 no hubo revocatorias votadas; para el año 1999 fueron 3 las revocatorias que llegaron a votación; entre tanto en el 2000 fueron 3 nuevamente las revocatorias que lograron llegar a votación; durante los años 2001 y 2002 nuevamente hubo ausencia de revocatorias votadas; para el 2003 las revocatorias reaparecen nuevamente, esta vez son 5 las que llegaron a votación; entre tanto el 2004 no cuenta con revocatorias votadas; en el 2005 se presenta un notable incremento en el número de revocatorias votadas que asciende a 10; los siguientes tres años no se presentaron revocatorias votadas; en 2009 reaparecen nuevamente las revocatorias que llegaron a votación, esta vez son 8; y, finalmente en 2010 fueron 3 las revocatorias que llegaron a votación.

Aplicando el mismo criterio de desagregación para el Ecuador se tiene que en el periodo comprendido entre 1998 y 2009 no se registró ninguna solicitud de revocatoria para alcaldes, luego tampoco tiene por que existir votación de las mismas. Sin embargo, durante el año 2010 la revocatoria para alcaldes, registra un evento sin precedentes en la historia de la democracia ecuatoriana, dado que por primera vez los ciudadanos recurren en 7 ocasiones a las urnas para decidir si se le revocan o no el mandato a sus alcaldes.

No obstante, teniendo en cuenta que el total de solicitudes de revocatorias para este mismo año fue de 77, las revocatorias que llegaron a votación en realidad representan una mínima fracción, apenas el 9,1% sobre el total de revocatorias solicitadas. Para el año 2011 se presentó un comportamiento similar, de 61 revocatorias solicitadas durante ese año, solamente 10 es decir, el 16,4% llegaron a proceso de votación.

Los datos que se han expuesto sobre comportamiento de la recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria para alcaldes tanto en Colombia como en Ecuador, permite en primer lugar establecer en términos del reconocimiento constitucional que ha tenido este MDD, que a diferencia de Colombia, donde la revocatoria ha experimentado un proceso de maduración de más de 20 años desde que se reconoció constitucionalmente en 1991, en el Ecuador el mismo proceso, ha tomado un periodo de 13 años desde su reconocimiento constitucional en 1998. Para los dos países el uso de la revocatoria comienza tardíamente después de su reconocimiento constitucional. En el caso colombiano 5 años después de que se establece en la Constitución Política de 1991; en el caso ecuatoriano el periodo que transcurre desde su reconocimiento constitucional hasta su uso efectivo es de 12 años, 7 años más extenso que en Colombia, incluso antes de que la revocatoria se aplique por primera vez en 2010, el Ecuador ya había tenido una reforma constitucional, la de 2008 que se estableció por la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi.

En todo caso, en ese proceso de maduración política que ha sufrido la democracia directa en ambos países, la recurrencia al uso de los MDD ha desempeñado un papel protagónico, que sin duda, está sentando importantes precedentes históricos para la democracia de la región. Sin embargo, es posible considerar que la recurrencia al uso de los MDD aún necesita de cuidados preventivos y cautelosos, dado que su periodo de gestación aún esta vigencia. Para el caso colombiano ello se expresa, en un número relativamente bajo de iniciativas que durante estos 20 años, han llegado a proceso electoral, alcanzando apenas 37 revocatorias, es decir, un promedio de aproximadamente 3 revocatoria votas por año; mientras que en Ecuador la recurrencia al uso de este MDD, es aún más nuevo que en Colombia, la aplicación de este instrumento político, en los trece años de proceso madurativo que lleva, ha permitido que lleguen a

elecciones populares 17 iniciativas, es decir, un promedio de aproximadamente 6 revocatorias votadas por año, el doble que en Colombia.

Como se puede verificar en el comportamiento comparado que ha tenido este MDD en términos de iniciativas que han logrado llegar a proceso popular de elecciones, pone en una visible ventaja a los ciudadanos ecuatorianos sobre los ciudadanos colombianos, cuando de recurrir al uso de la revocatoria para alcaldes se trata. Mientras que en Ecuador, desde que se encuentra establecida la ley que regula la revocatoria, los ciudadanos recurrieron en promedio 6 veces al año a las urnas para decidir si le revocan el mandato a su alcalde; en Colombia, igualmente desde que se estableció la ley que regula la revocatoria, los ciudadanos recurrieron en promedio 3 veces al año con el propósito de revocar o ratificar a sus mandatarios.

Luego la respuesta frente a la interrogante, en qué país los ciudadanos recurren más o menos al uso de la revocatoria, es evidente, en Ecuador los ciudadanos recurren el doble que los ciudadanos en Colombia. Los factores que explican este comportamiento de la ciudadanía de cara a la recurrencia al uso de la revocatoria para alcaldes, como ya se planteó en la metodología, estarían asociados a tres elementos explicativos que inciden fuertemente en la ciudadanía a la hora de decidir sobre su recurrencia al uso de este MDD: el diseño institucional; la cultura política ciudadana y finalmente el capital social que posee la ciudadanía, la explicación que nos brindan cada una de estas variables es lo que se aborda en la segunda parte de este capítulo.

Explicando la recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria para alcaldes en Colombia y Ecuador

Tras la descripción desarrollada previamente, en este apartado se elabora una explicación de por qué los ciudadanos en Ecuador recurren más al uso de la revocatoria que en Colombia, si los dos países tienen características que son comunes, por qué en el uno la ciudadanía recurre a la revocatoria más que en el otro, qué explica esta variación. Frente a esta inquietud, se plantea, que los factores que explican porque los ciudadanos en Ecuador recurren más a la revocatoria que en Colombia, obedecen a las tres variables ya enunciadas. Fundamentalmente al diseño Institucional y el nivel de cultura política

(Altman, 2005, 2007; Pachano, 2008 b); pero además, a un tercer factor, que como ya lo evidenció la revisión de literatura, no ha sido explorado a profundidad y que aquí, se considera sustancial, ese factor es el capital social.

Para el diseño institucional, se realiza una comparación cualitativa de los modelos que cada país ha adoptado para acceder a la revocatoria para alcaldes, en términos de parámetros normativos y requisitos exigidos para operacionalizar la revocatoria. Mientras que para las variables cultura política y el capital social, se ha elaborado un índice para cada una, tomando datos estadísticos secundarios de las encuestas de opinión pública del LATINOBAROMETRO y LAPOP. La medición empírica se realiza sacando el promedio de todos los datos anuales que la encuesta aplicó para cada uno de los subíndices en el respectivo país. En síntesis, al final lo que se hace, es sumar esos promedios anuales y dividirlos por el número de años, obteniendo así, un promedio general. Con base a ello se analiza cualitativamente la incidencia que tienen las variables mencionadas, sobre el mayor o menor grado de recurrencia ciudadana a este MDD.

El Diseño institucional de la Revocatoria del Mandato para alcaldes

Una de las variables más exploradas para tratar de explicar la afectación en la toma de decisiones de los sujetos políticos, es decir, como su acción política puede verse afectada, cuando de recurrir al uso de la revocatoria se trata, es el diseño institucional. En este sentido, lo que se plantea desde este análisis, es que si bien la revocatoria se encuentra reconocida constitucionalmente y legalmente regulada tanto en Colombia como en Ecuador, su ejercicio o aplicación real, es decir, el que los ciudadanos recurran a su uso, está condicionado a la arquitectura institucional de la misma, en otras palabras, a los lineamientos y estructuras normativas que regulan su operatividad. Esto nos da la posibilidad de pensar en dos tipos de diseños institucionales: restrictivos y permisivos.

Una primera observación a realizarse, respecto al primer indicador sobre cantidad de reformas constitucionales, es que, el Ecuador ha tenido visibles avances respecto al reconocimiento constitucional de la revocatoria, en tanto que la Constitución de 1998 este MDD se reconocía únicamente para alcaldes, prefectos y diputados, en la

nueva Constitución de 2008, la revocatoria se reconoce para todas las autoridades de elección popular, incluido el presidente de la república⁸. 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. En este sentido, un primer elemento diferenciador frente a ordenamiento constitucional ecuatoriano, es que si bien la C.P de 1991 reconoce la revocatoria, no la reconoce 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 C.P ecuatoriana de 1998 que la reconocía en los mismos términos, únicamente como un mecanismo de control político.

En tanto que la C.P ecuatoriana de 2008 en su artículo 61 numeral 6, la consagra como un derecho de participación ciudadana. Igualmente en el Título IV Participación y Organización del Poder, en el Capítulo Primero de la Sección Primera sobre los principios de participación en el 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". Así mismo, 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, misma que deberá efectuarse en los siguientes 60 días.

Para la aprobación de una revocatoria, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, excepto para la revocatoria para presidente/a de la república en cuya eventualidad se requerirá la mayoría absoluta de los votantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio cumplimiento inmediato y la autoridad revocada será cesada de su cargo y reemplazada 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

⁸ Si se quiere profundizar en las diferencias que existen entre las disposiciones constitucionales de 1998 y las de 2008 respecto a la RM, se puede remitir al Cuadro n° 2 ubicado en el Capítulo II de este mismo trabajo.

descentralizados imputando el presupuesto correspondiente a nivel de gobierno, los que se convoquen por la presidencia de la república o por solicitud de la ciudadanía se imputaran 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 C.P ecuatoriana de 2008 que en la C.P colombiana de 1991. Ahora bien, en lo que se refiere al segundo indicador sobre, cantidad de leyes, normas o códigos que regulan la revocatoria del mandato, se tiene que en Colombia, es la Ley 134 de mayo 31 de 1994 la encargada de regular el uso de la de este, además de otros MDD. Entre tanto, para el caso ecuatoriano, en el corte temporal estudiado, la revocatoria para alcaldes estaba regulada por 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 (posteriormente estas leyes fueron reformadas). Mientras en Colombia la revocatoria se regula por una sola ley, en el Ecuador la regulan dos leyes.

Cuadro 3. Regulación normativa de la revocatoria del mandato para alcaldes en Ecuador y Colombia

Colombia	Ecuador
Ley 134 de 31 de mayo de 1994	Código de la Democracia (27 de abril 2009)
<p>Art 6. Revocatoria del mandato. La RM es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.</p> <p>Art 64. Revocatoria del mandato. Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta Ley para la presentación e inscripción... un número de ciudadanos no inferior el 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la REC correspondiente, la convocatoria a la votación para la RM de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.</p> <p>La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.</p> <p>Parágrafo. La Registraduría del Estado Civil correspondiente certificará que las cédulas de</p>	<p>Art. 5.- Las personas en goce de los derechos políticos y de participación, en su calidad de electores estarán habilitados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para elegir, a quienes deban ejercer las funciones del poder público, de acuerdo con la Constitución de la República y esta ley; y, 2. Para pronunciarse a través de los mecanismos de democracia directa previstos en esta ley. <p>Art. 25.- Son funciones del CNE: en lo correspondiente a la RM; entre otros, los siguientes numerales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Organizar los procesos de referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato; 3. Resolver en el ámbito administrativo los asuntos que sean de su competencia; 4. Designar a las y los integrantes de los organismos electorales desconcentrados, previo proceso de selección, sujeto a impugnación ciudadana; 5. Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver en sede administrativa

<p>quienes firman el formulario, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.</p> <p>Art 65. Motivación de la revocatoria. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.</p> <p>Art 66. Informe de la solicitud de revocatoria. Aprobada la solicitud y expedida la respectiva certificación, el Registrador del Estado Civil correspondiente, dentro de los cinco días siguientes, informará del hecho al respectivo funcionario.</p> <p>Art 67. Convocatoria a la votación en las entidades territoriales. Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la RM, por la REC correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.</p> <p>Art 68. Divulgación, promoción y realización de la convocatoria. Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de RM, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación de acuerdo con las normas establecidas en el Título X de la presente Ley.</p> <p>Art 69. Aprobación de la revocatoria. Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.</p> <p>Art 70. Resultado de la votación. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse su revocatoria en lo que resta de su período.</p>	<p>sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los responsables económicos y remitir los expedientes a la justicia electoral, si fuere del caso.</p> <p>25. Ejercer las demás atribuciones señaladas en la ley.</p> <p>Art. 141.- El CNE realizará el escrutinio nacional y proclamará los resultados... en las... RM de cargos nacionales. Se instalará en audiencia pública, previo señalamiento de día y hora, no antes de tres (3) días ni después de siete (7), contados desde aquel en que se realizaron las elecciones.</p> <p>Art. 199.- Los electores podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.</p> <p>La solicitud de RM podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de RM.</p> <p>La solicitud de RM deberá tener el respaldo de un número no inferior al 10% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al 15% de inscritos en el registro electoral nacional.</p> <p>Art. 200.- El CNE procederá a la verificación de los respaldos en un plazo de quince días, de ser auténticos los respaldos, convocará en el plazo de siete días a la realización del proceso revocatorio, que se realizará máximo en los sesenta días siguientes.</p> <p>El pedido será negado si no cumple los requisitos señalados; de encontrarse que existen irregularidades el CNE trasladará el informe respectivo a las autoridades judiciales ordinarias o electorales, según sea el caso.</p> <p>Art. 201.- Para la aprobación de la RM, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.</p> <p>El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de RM la autoridad cuestionada cesará de su cargo y será reemplazada por</p>
--	--

<p>Art 71. Inscripción de candidatos. Podrá inscribirse como candidato cualquier ciudadano que cumpla los requisitos constitucionales y legales para ello, de conformidad con lo establecido en las normas electorales generales, a excepción del mandatario que ha renunciado o al que le ha sido revocado el mandato. La inscripción del candidato deberá hacerse ante el correspondiente Registrador del Estado Civil, por lo menos veinte días antes de la fecha de la votación.</p> <p>Art 72. Remoción del cargo. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado.</p> <p>Art 73. Ejecución inmediata de la revocatoria. Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la RM será de ejecución inmediata.</p> <p>Art 74. Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.</p> <p>Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según el caso, un ciudadano del mismo grupo, partido o movimiento político del mandatario revocado.</p> <p>Art 75. Designación del sucesor. El funcionario reemplazante dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período.</p> <p>Art 76. Suspensión de elecciones. El Presidente de la República decidirá, en caso de grave perturbación del orden público, sobre el aplazamiento de la celebración de las elecciones según lo establecido en las normas electorales vigentes.</p>	<p>Ley Orgánica del consejo de participación ciudadana y control social (2 de febrero de 2010)</p> <p>Art. 5.-Mecanismos de democracia directa.- El Estado garantiza el ejercicio ciudadano de los mecanismos de democracia directa, tales como: ... la revocatoria del mandato... de acuerdo con la Constitución y la ley.</p> <p>Art. 25.-Revocatoria del mandato.-Las electoras y los electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de RM solo podrá presentarse una vez cumplido el primer año del periodo para el cual fue electa la autoridad cuestionada y antes del último. La recolección de firmas también se iniciará una vez cumplido el primer año de gestión. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de RM.</p> <p>Art. 26.- Legitimación ciudadana.- La solicitud de RM deberá tener el respaldo de un número no inferior al 10% de las personas inscritas en el registro electoral correspondiente.</p> <p>Tratándose de la Presidenta o Presidente de la República, se requerirá el respaldo de un número no inferior al 15% de las personas inscritas en el registro electoral nacional.</p> <p>Si la solicitud de RM no cumple los requisitos señalados en esta Ley, será negada por el CNE.</p> <p>Art. 27.- Tramitación de la solicitud de revocatoria del mandato.-La solicitud de RM se presentará ante el CNE. Las fases de presentación inicial de la petición de revocatoria, su admisión y verificación del respaldo ciudadano, se regirán por esta Ley en todo lo que les sea aplicable. El plazo para la recolección del respaldo ciudadano será de ciento ochenta días.</p> <p>El CNE procederá a la verificación del respaldo ciudadano en un plazo de quince días; en caso de ser auténtico, el proceso revocatorio será convocado en el plazo de siete días y se realizará máximo en los sesenta días siguientes.</p> <p>Art. 28.- Aprobación de la revocatoria de mandato y sus efectos.- La aprobación de la RM requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, salvo en el caso de RM de la</p>
--	--

	<p>Presidenta o Presidente de la República, que requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.</p> <p>El pronunciamiento popular será obligatorio y de inmediato cumplimiento. En el caso de RM, la autoridad cuestionada cesará en su cargo y será reemplazada por quien corresponda, de acuerdo con la Constitución y la ley.</p> <p>De encontrarse irregularidades cometidas por la autoridad cuestionada, el CNE deberá trasladar el informe respectivo a las autoridades judiciales ordinarias o electorales, según sea el caso.</p>
<p>Fuente: Elaboración del autor</p>	

El comparativo del cuadro nº 3, permite un acercamiento pormenorizado de los criterios que hay que cumplir para activar una revocatoria del mandato para alcaldes en los dos países. En este sentido, vale la pena evidenciar resumidamente los factores más importantes que se presentan en este paralelo. En primer término digamos que a diferencia de la CP de Colombia, en Ecuador la CP 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. Sin embargo, este criterio no es suficiente para determinar si los modelos son restrictivos o permisivos, es necesario hacer a continuación un análisis desagregado de los criterios más importantes que hacen posible el ejercicio de este MDD.

Criterios elementales en clave comparada para activar una revocatoria del mandato para alcaldes municipales

Sobre el organismo que controla el proceso de revocatoria del mandato.

El ordenamiento colombiano para efectos del debido desarrollo en el ejercicio, vigilancia y control, de la revocatoria del mandato ha establecido que sea la Registraduría Nacional del Estado Civil colombiano (RNEC) quien desempeñe las funciones antes Mencionadas. Entre tanto, en Ecuador el organismo designado para cumplir estas funciones, es el Concejo Nacional Electoral, (CNE). Entre las funciones más importantes que deben cumplir estos organismos, entre otras están las de:

suministrar los formularios y registrar la respectiva inscripción de la revocatorias, revisar y certificar la autenticidad de las firmas de respaldo ciudadano a la revocatoria, convocar a los ciudadanos a la votación en las respectivas entidades territoriales, coordinar con las autoridades electorales de la respectiva entidad territorial, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria, realizar los respectivos escrutinios cuando existan revocatorias que vayan a proceso de votación.

Sobre la inscripción de la revocatoria.

En lo que respecta al porcentaje de firmas exigidas para inscribir una iniciativa, se establece una notable diferencia entre los modelos que se están comparando. Mientras en Colombia se establece que no debe ser inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario y sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente, en Ecuador la solicitud de revocatoria deberá tener el respaldo de un número no inferior al 10% de las personas inscritas en el registro electoral correspondiente.

Respecto a las causales por las cuales se puede solicitar una revocatoria, la normativa colombiana ha establecido que son dos: por insatisfacción general de la ciudadanía; y, por incumplimiento del programa de gobierno. Mientras que en el caso del Ecuador, en la Constitución de 2008 no se establece ninguna causa para activar el mecanismo, a diferencia de la Constitución de 1998, en la que si se establecían dos causales para activarla, una por actos de corrupción y la segunda por incumplimiento del plan de trabajo.

En lo que se refiere a los tiempos o periodos de gobierno en que se puede inscribir una iniciativa, en el caso de Colombia, la solicitud se puede presentar siempre que haya transcurrido no menos de un año, desde la posesión del mandatario y sólo podrá realizarse un solo proceso de revocatoria durante el periodo de gobierno de la autoridad cuestionada. En tanto que en el Ecuador, la solicitud de la RM podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada y al igual que en Colombia, durante el periodo de gobierno de la autoridad, sólo podrá realizarse un solo proceso revocatorio.

De los plazos para la inscripción y convocatoria a votación de la revocatoria.

Un elemento importante a tenerse en cuenta está relacionado, con los plazos dentro de los que se deben desarrollar las etapas para la inscripción de una iniciativa. Para el caso colombiano, la Ley 134 de 1994 no es lo suficientemente clara cuando se trata de establecer el plazo para la recolección de firmas de apoyo ciudadano a una revocatoria, sólo establece que el proceso de revocatorio inicia cuando un grupo de ciudadanos en número no inferior al 40% de votos que obtuvo el gobernante respectivo, solicita ante la RNEC que se convoque a votaciones para revocar al alcalde. Por lo demás, establece que una vez presentada la solicitud con los respectivos apoyos, el plazo determinado para verificar, evaluar y aprobar dichos apoyos, es de 30 días (1 mes), contados a partir de la presentación de la solicitud, con posibilidad de prórroga, según el número de firmas que exija el censo electoral.

Una vez aprobada y certificada la respectiva inscripción con sus apoyos, la RNEC tiene un plazo no superior a sesenta días (2 meses) contados a partir de la certificación y aprobación de la inscripción, para convocar a los ciudadanos a la votación de la revocatoria. En tanto que en el caso del Ecuador, si se especifica que el plazo para la recolección de firmas de respaldo a la revocatoria, será de ciento ochenta días (6 meses). Una vez presentadas las respectivas firmas, el CNE procederá a su verificación, para lo cual tiene un plazo de quince días y en caso de ser auténtico dicho proceso, la votación será convocada en el plazo de siete días y se realizará máximo en los sesenta días siguientes (2 meses).

Sobre la aprobación de la revocatoria.

La revocatoria del mandato para alcaldes en el caso de colombiano, de acuerdo con la Ley 741, modificó el artículo 69 de la Ley 134 de 1994, planteando que, solo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria para los alcaldes, siempre que ésta sea aprobada, en la votación popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de votos no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día que se eligió al respectivo mandatario; si la votación no supera los votos requeridos termina su trámite. Mientras

que en el Ecuador, para que la revocatoria sea aprobada se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, salvo si se trata de una revocatoria en contra del presidente de la república, caso en el que es necesaria la mayoría absoluta de los sufragantes. En caso de que no se alcancen los umbrales que aprueban la revocatoria, tanto en el caso de Colombia como para el Ecuador, no será posible volver a intentar un nuevo proceso revocatorio.

Sobre la remoción del cargo.

Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por el respectivo organismo, entiéndase RNEC para el caso de Colombia, éste comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo alcalde revocado, una vez cumplido este trámite, la revocatoria del mandato será inmediata y el funcionario respectivo nombrará en encargo al nuevo alcalde, quien deberá pertenecer al mismo movimiento político del mandatario revocado.

Hecha efectiva la revocatoria a la autoridad cuestionada, se convocará a elecciones para escoger al sucesor de la autoridad revocada, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certifique los resultados de la votación. El mandatario que reemplace a la autoridad revocada, dará cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período. En lo que respecta al caso Ecuatoriano, el CNE verificará que tras el pronunciamiento popular, de inmediato y obligatoriamente se cumpla la revocatoria del mandato, es decir, se revoque el mandato a la autoridad cuestionada, cesándole en su cargo y siendo reemplazada por quien corresponda, de acuerdo como lo establece la Constitución y la Ley.

El paralelo desarrollado, nos permite evidenciar factores diferenciales claves entre los diseños institucionales comparados, estas diferencias radican fundamentalmente: en las causales o motivaciones para solicitar una revocatoria, en los porcentajes de inscripción de la misma, 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 estos factores, permiten establecer

evidentemente, que el modelo adoptado para el ejercicio de este MDD en el ordenamiento constitucional y normativo ecuatoriano es mucho más flexible que el adoptado por el ordenamiento constitucional y normativo colombiano. De esta manera, teniendo en cuenta los criterios para mensurar el diseño institucional, se tiene que el modelo adoptado por el ordenamiento ecuatoriano, tiene tendencia a ser más abierto o permisivo si se quiere, mientras que el diseño institucional colombiano evidencia cierta tendencia a ser restrictivo. El cuadro n° 4 resume el planteamiento expuesto.

Cuadro 4. Parámetros normativos de la revocatoria del mandato para alcaldes Colombia – Ecuador

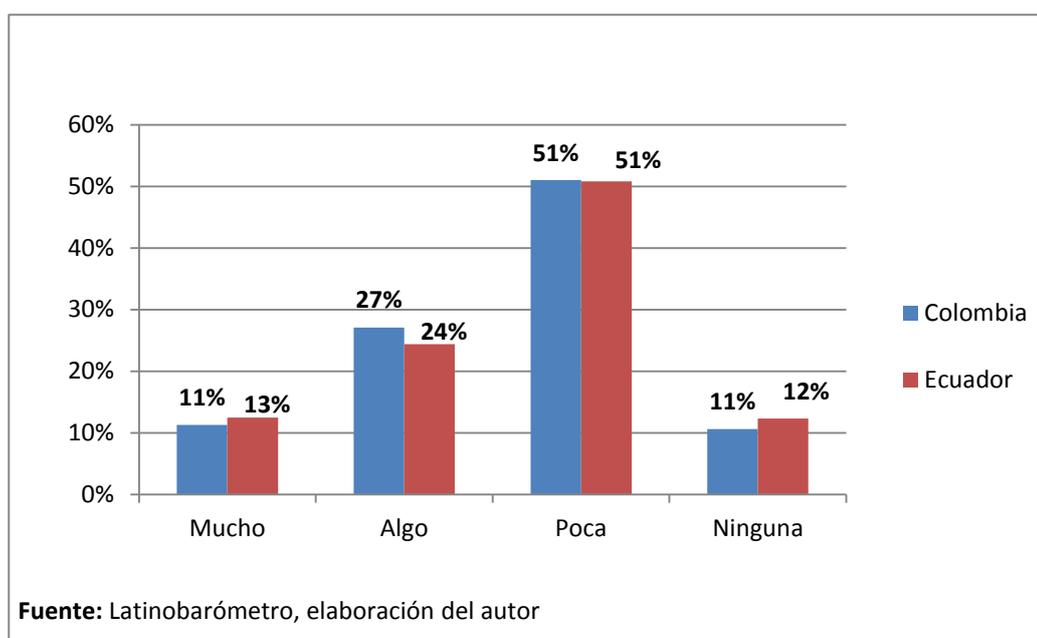
Parámetro	Colombia CP de 1991. Ley 134 de 1994	Ecuador CP de 2008. Código de la democracia y Ley Orgánica de elecciones.
Contra quien procede la RM.	Alcaldes y gobernadores.	Bajo la CP de 1998 la RM procedía para alcaldes, prefectos y diputados. En la CP de 2008 la RM procede para todas las autoridades 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 % Registro Electoral. Para autoridades locales se requiere el 10 % Registro Electoral.
Convocatoria	La ley 134 de 1994, no es lo suficientemente clara, frente el 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 haya 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 sea 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 sufragates. 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: elaboración del autor		

La cultura política como variable explicativa de la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato para alcaldes.

La cultura política es otra de las variables que más ha sido explorada en busca de explicaciones frente a la acción de los sujetos políticos, cuando se trata de la toma de decisiones en torno a aspectos de la democracia, entendida ésta como el conjunto de valores específicos que tienen los ciudadanos en torno del entramado político del país que habitan (Almond y Verba, 2001). Es decir, la cultura política como conjunto de valores y en tanto acervo de conocimientos que posee la ciudadanía orienta a los sujetos políticos y a las organizaciones hacia una mayor o menor recurrencia al uso de un determinado MDD.

En este sentido, lo que se busca a partir de la variable mencionada es encontrar explicaciones de porque en un país los ciudadanos tienen mayor tendencia a recurrir al uso de la revocatoria que en otros países. En lo que sigue, intento realizar un acercamiento desde esta variable, a través de datos empíricos establecidos a través de gráficos que describen la cultura política de la ciudadanía en los dos países.

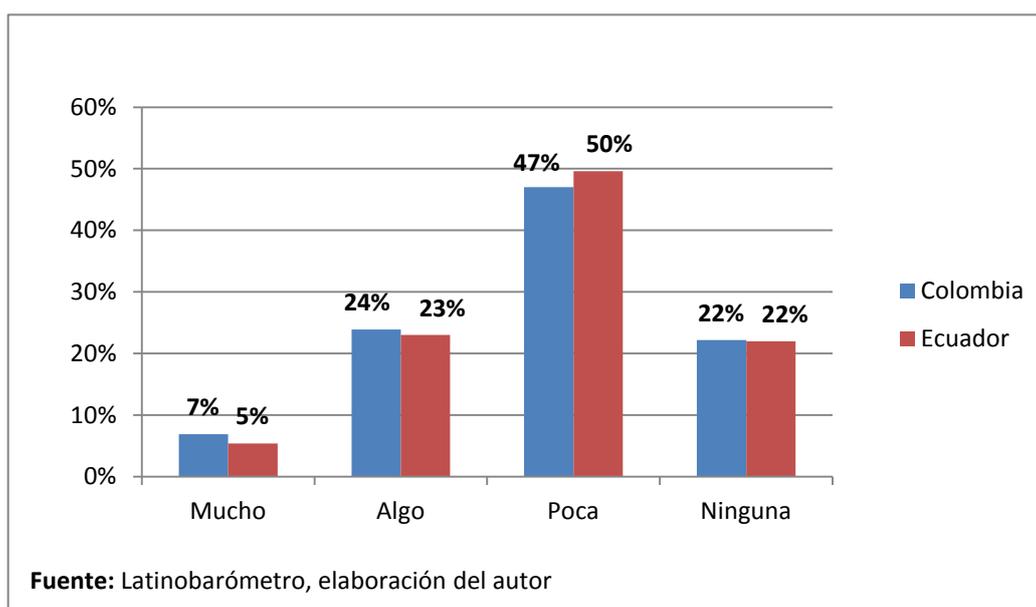
Gráfico 4. Ciudadanos conscientes de sus obligaciones y deberes Colombia - Ecuador 1996 - 2010



Tratándose del grado de conciencia que los sujetos tienen frente a sus obligaciones y deberes para ejercer su rol como ciudadanos, el gráfico n° 4 corrobora que, entre los años 1996 a 2010, en promedio: más de la mitad, el 51% tanto de los ciudadanos colombianos como de los ciudadanos ecuatorianos afirmaron que poseen poca conciencia frente a sus obligaciones y deberes para desempeñar su rol ciudadano o de sujetos políticos si se quiere usar un término más científico. En tanto que más de un cuarto, el 27% de los colombianos afirmó ser algo consciente frente a sus responsabilidades y deberes ciudadanos, mientras que el 24% de los ecuatorianos, ratificaron ser algo conscientes frente a las responsabilidades y deberes ciudadanos.

Por su parte, los colombianos que afirman tener mucha conciencia de sus responsabilidades y deberes ciudadanos, solamente alcanzó un 11%, mientras que el porcentaje de los ecuatorianos llegan al 13%. Finalmente, los ciudadanos que afirman no tener ninguna conciencia frente a sus obligaciones y deberes ciudadanos, alcanzan en Colombia el 11%, mientras que en Ecuador alcanza el 12%. Como es evidente, el promedio más notable que se presenta en el periodo evaluado para los dos países, alcanza un significativo 51% de sujetos que manifiestan tener poca conciencia de sus responsabilidades y deberes ciudadanos.

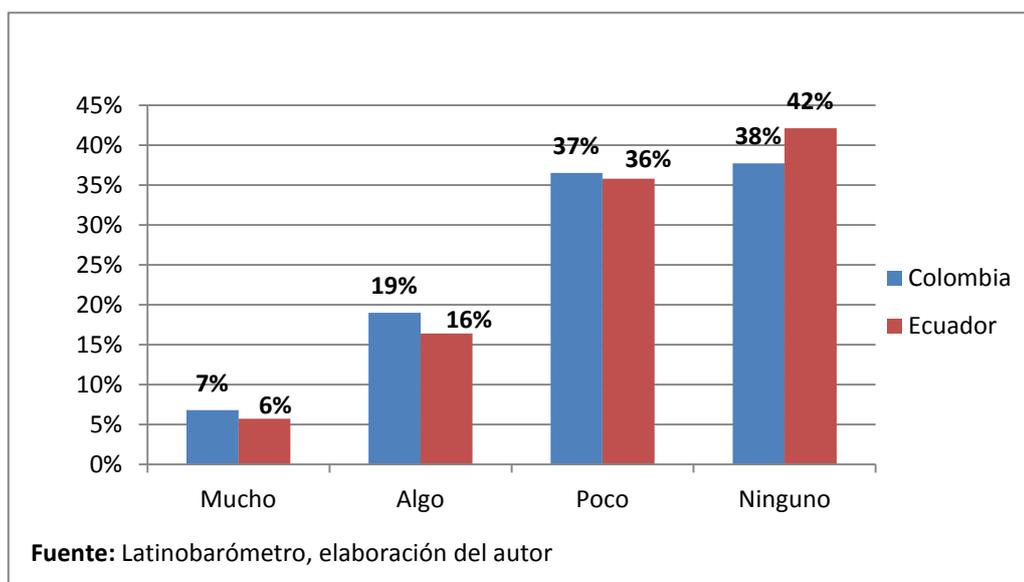
**Grafico 5. Satisfacción de la democracia
Colombia - Ecuador 1996 -2010**



En lo que se refiere al grado de satisfacción con la democracia, que sienten tanto los ciudadanos en Colombia como en Ecuador durante el periodo analizado, en promedio ellos manifestaron lo siguiente: el 47% es decir, cerca de la mitad de los colombianos, afirman sentirse poco satisfechos con la democracia de su país; por su parte el 50 % de los ecuatorianos igualmente afirman sentirse poco satisfechos con la democracia de su país. En un orden descendente, el 24% de ciudadanos colombianos afirman sentirse algo satisfechos con su democracia, en tanto que para el caso de los ciudadanos ecuatorianos el porcentaje es del 23%.

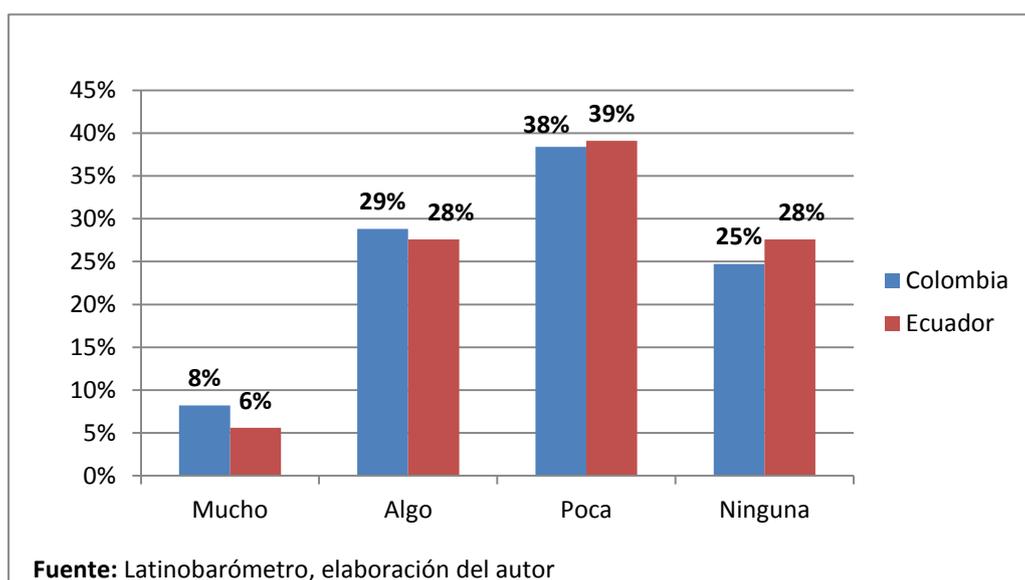
Los ciudadanos que manifiestan no sentir ninguna satisfacción con la democracia de su país, ascienden al 22% en los dos países. Finalmente, quienes manifiestan sentir mucha satisfacción con la democracia en Colombia alcanzan un 7%, mientras que en Ecuador alcanza el 5%. A la luz de los datos, el promedio más significativo de satisfacción ciudadana con la democracia, se representa por los ciudadanos colombianos y ecuatorianos con un 47% y un 50% respectivamente, que manifiestan sentir poca satisfacción con la democracia de su país.

**Gráfico 6. Interés en la Política
Colombia - Ecuador 1996- 2010**



Tratándose del interés que los ciudadanos de los dos países manifiestan tener en la política, se obtuvo los siguientes datos: el 42% de ecuatorianos manifiesta no tener ningún interés en la política, mientras que el porcentaje de colombianos que afirman lo mismo es del 38%. Los ciudadanos ecuatorianos y colombianos que manifiestan que su interés por la política es poco, alcanzan un porcentaje del 36% y el 37 % respectivamente. En orden descendente, se ubican los ciudadanos que manifiestan que sienten algo de interés por la política, alcanzando en Ecuador un porcentaje del 16%, mientras que para Colombia el porcentaje alcanza el 19%. Al final de la escala se encuentran quienes manifiestan sentir mucho interés por la política, alcanzando para Ecuador y Colombia, un porcentaje del 6% y 7% respectivamente. Como se puede observar, nuevamente el porcentaje más significativo, con una ligera variación entre Ecuador (42%) y Colombia (38%), se presenta cuando la ciudadanía manifiesta no tener ningún interés en la política.

Gráfico 7. Confianza ciudadana en el gobierno municipal Colombia – Ecuador 2001 - 2010



El último subíndice que conforma la variable cultura política, está un poco más orientado a medir la percepción que la ciudadanía tiene de la institucionalidad en términos de confianza. Para ello se mide el nivel de confianza que los ciudadanos colombianos y ecuatorianos tienen en sus gobiernos municipales, los datos promedio arrojados durante el corte temporal estudiado, son los que siguen: el 39% de los

ciudadanos ecuatorianos, manifiestan tener poca confianza en su gobierno municipal, mientras que el 38% de ciudadanos colombianos manifiestan lo mismo.

En orden descendente están los ciudadanos que manifiestan tener algo de confianza en su gobierno local, que para el caso de Colombia alcanza el 29%, mientras que para el caso de Ecuador alcanza el 28%. Seguidamente se encuentran los ciudadanos que manifiestan no tener ninguna confianza en los gobiernos locales, en Ecuador el porcentaje es del 28%, mientras que para Colombia es del 25%. A continuación, la ciudadanía que manifiesta tener mucha confianza en sus gobiernos locales, en el caso de Colombia alcanza un reducido porcentaje del 8%, mientras que para el caso del Ecuador, el porcentaje es más reducido todavía, el 6%.

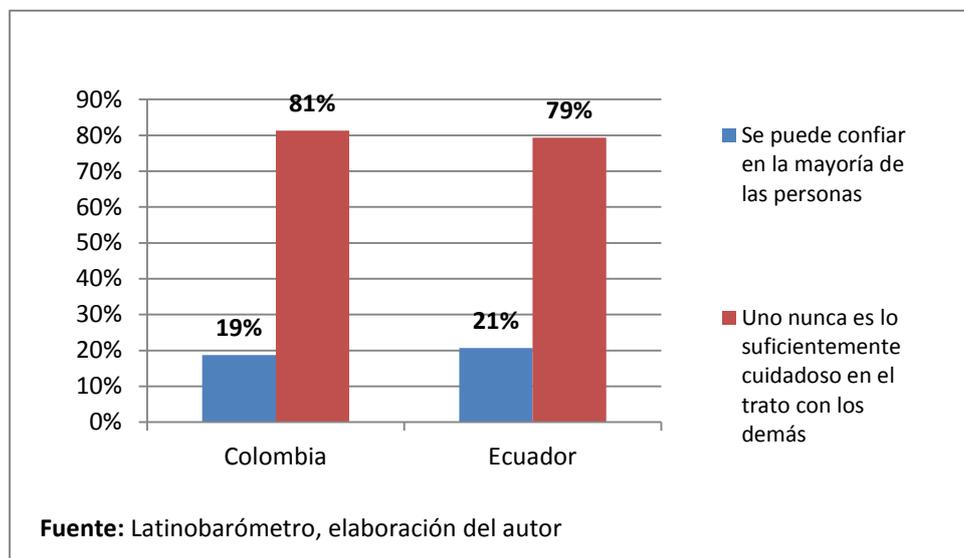
El capital social como variable explicativa de la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato para alcaldes

En torno al fenómeno político estudiado, una de las variables que según la literatura, se ha explorado con menor profundidad, es la del capital social que poseen los ciudadanos, entendido este, como aquellas características de organización social, tales como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones colectivas coordinadas (Putnam et al, 1993). A partir de tres indicadores: confianza interpersonal, asistencia de los ciudadanos a reuniones locales, y la práctica ciudadana de la solidaridad, en este análisis se intenta encontrar elementos explicativos que puedan generar una idea de la incidencia que tiene el capital social que poseen los ciudadanos, respecto de la variabilidad en la recurrencia al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes.

Quizás el indicador más significativo en el análisis sobre el capital social que poseen los ciudadanos de un país, está relacionado con la confianza interpersonal de éstos a la hora de intentar asociarse coordinadamente para lograr objetivos comunes. En este sentido, podría entenderse que según sea mayor o menor la confianza interpersonal de los ciudadanos, ello igualmente, potencia o limita la capacidad asociativa que tienen como sujetos políticos, así como la posibilidad de realizar acciones políticas para enfrentar diversas situaciones de manera organizada. Por esta razón, se le presta

atención a esta variable residualmente explorada en los estudios sobre el uso de la democracia directa.

Gráfico 8. Confianza interpersonal Colombia – Ecuador 1996 - 2010

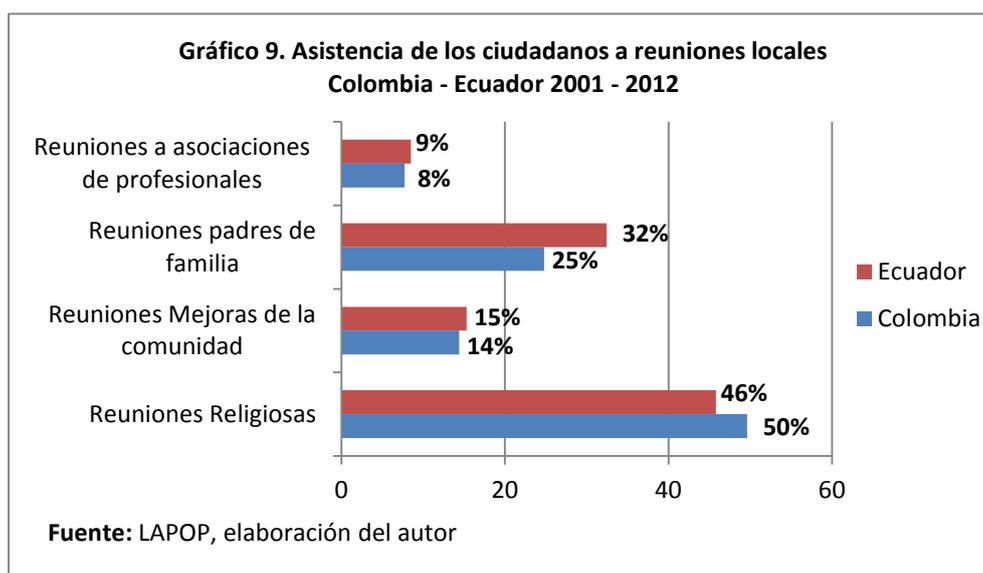


Los datos del gráfico sobre confianza interpersonal en el corte temporal 1996 a 2010 revelan significativos promedios respecto a la confianza interpersonal de los ciudadanos, tanto colombianos como ecuatorianos. El 81% es decir, más de las tres cuartas partes de los ciudadanos colombianos advierten que nunca son lo suficientemente cuidadosos en el trato con los demás, y tan solo el 19% de los colombianos opinan que se puede confiar en la mayoría de las personas. De otra parte, el 79% de los ciudadanos ecuatorianos advierten que nunca son lo suficientemente cuidadosos en el trato con los demás, en tanto que solo un 21% de los ecuatorianos opinan que se puede confiar en la mayoría de los ciudadanos.

Según los datos expuestos, la confianza interpersonal tanto en los ciudadanos colombianos como en los ecuatorianos tiende a asumirse de forma indiferente dado que más de las tres cuartas partes de encuestados en ambos países, manifiestan no ser lo suficientemente cuidadosos en el trato con los demás. Ello deja abiertas las puertas para diferentes interpretaciones, pero la que para interés de esta investigación importa, se relaciona con el hecho de que si la ciudadanía no tiene claridad sobre lo que representa

la confianza interpersonal para los propósitos y proyectos asociativos que buscan alcanzar fines colectivos de una forma coordinada, ello explicaría en parte la baja capacidad para la resolución de conflictos comunitarios que pueden palpase en la sociedades contemporáneas, a los que podría dárseles otro rumbo si se tuviera claridad y sobre todo se actuara para potenciar la confianza interpersonal.

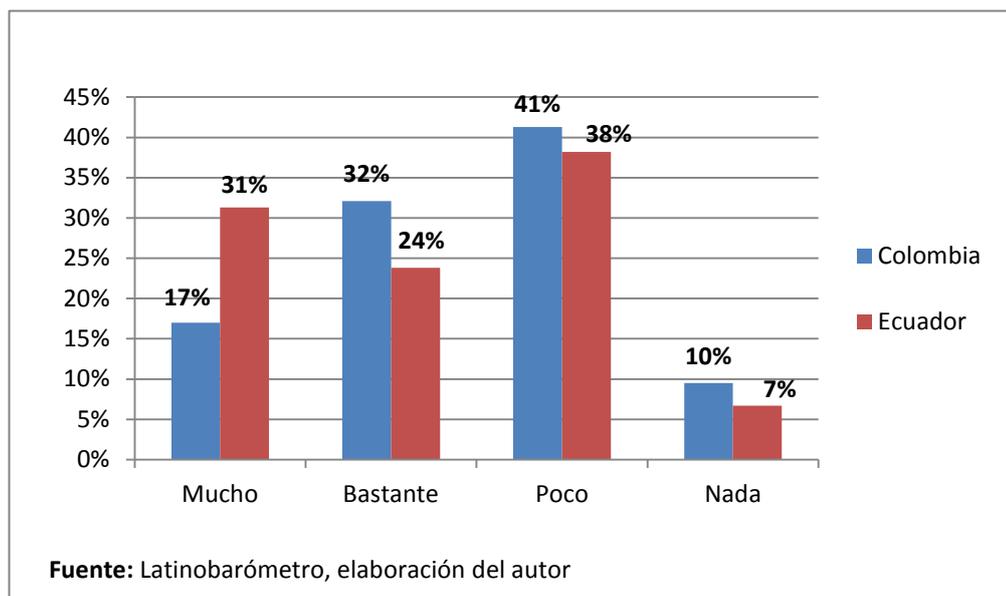
Gráfico 9. Asistencia de los ciudadanos a reuniones locales Colombia – Ecuador 2001 - 2012



Otro indicador importante para argumentar porque la variable capital social puede explicar la variabilidad de recurrencia ciudadana a la revocatoria para alcaldes, es el interés y la determinación que tienen los ciudadanos para asistir a diferentes tipos de reuniones locales, tales como: reuniones de asociaciones profesionales, reuniones de padres de familia, reuniones para mejoras de la comunidad o reuniones religiosas, ello demuestra en cierto modo el grado de interés que tienen las personas en pertenecer a los diferentes tipos de asociaciones, según convenga a sus intereses. Tanto los ciudadanos colombianos como los ecuatorianos demuestran un significativo interés por las asociaciones de tipo religioso, así lo evidencia el promedio de los datos tomados entre 2001 a 2012, sobre asistencia de los ciudadanos a reuniones locales, que se exponen a continuación.

A las reuniones de tipo religioso son a las que más asisten los colombianos, alcanzando un porcentaje del 50%, mientras que al mismo tipo de reuniones asiste el 46% de los ecuatorianos. El segundo tipo de reuniones a las que más asisten los ciudadanos en ambos países son las reuniones de padres de familias; en Colombia alcanza el 25% de asistencia de los ciudadanos, mientras que en Ecuador es notablemente más alto el interés de las personas en asistir a este tipo de reuniones, alcanzando el 32%. De otra parte, la asistencia ciudadana a reuniones que tienen que ver con el mejoramiento de la comunidad (juntas pro-mejoras por ejemplo), alcanzan en el caso de Colombia el 15%, mientras que en Ecuador alcanza un porcentaje similar del 14%. Finalmente, a los tipos de reuniones que menos asisten las personas en ambos países, son a las de asociaciones profesionales, a las que en Colombia solo asiste el 8% de ciudadanos, mientras que en Ecuador asisten el 9% ellos.

Gráfico 10. Práctica ciudadana de la solidaridad 1996 -1998



La práctica de la solidaridad por los ciudadanos en una sociedad, se considera un factor fundamental a la hora de emprender cualquier tipo de acción política encaminada a la búsqueda de soluciones conjuntas frente a situaciones conflictivas de interés general, dado que, es así como se configura también la confianza interpersonal, que junto a la voluntad o interés de asociatividad a determinadas organizaciones definen el nivel de capital social, que si bien no es garantía total para que la sociedad funcione

eficientemente, si potencializa la posibilidad para que las personas logren desarrollar un grado más elevado de conciencia frente a las responsabilidades y deberes que en su rol de ciudadanos y sujetos políticos les corresponde ejercer.

Para tener una aproximación de la práctica ciudadana de la solidaridad en los dos países analizados, se han tomado los promedios de los datos registrados en el periodo de 1996 a 1998, puesto que para el resto de años que abarca el corte temporal en que se ubica esta investigación la base de datos de LATINOBAROMETRO no dispone de datos, estos promedios manifiestan lo siguiente: los ciudadanos colombianos y ecuatorianos que poco practican la solidaridad alcanza el 41% y 38% respectivamente, este es el porcentaje más significativo que se presenta tratándose de dicha práctica. Mientras que el 32% de colombianos y el 24% de ecuatorianos admiten ser bastante solidarios. De otra parte, los ciudadanos que se consideran muy solidarios en Colombia alcanzan el 17%, mientras los ciudadanos ecuatorianos que se consideran muy solidarios casi se duplican alcanzando el 31%. Finalmente, encontramos que aquellos ciudadanos colombianos que se consideran nada solidarios alcanzan un porcentaje del 10%, mientras que el porcentaje de los ecuatorianos que se consideran en igual condición es del 7%.

Hasta aquí, basándonos en las tres variables explicativas abordadas, se ha desarrollado una descripción comparada, a partir de la cual se intenta explicar la variabilidad de la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato para alcaldes en Ecuador y Colombia, es decir, en qué país existe mayor o menor recurrencia ciudadana frente al uso de este MDD. Como lo confirman las variables exploradas, existen algunos factores que con mayor y otros que con menor énfasis, logran explicar no del todo satisfactoriamente, a que se debe que en un país más que en el otro los ciudadanos recurren al uso de este tipo de mecanismo.

Como una acotación a la aclaración previa, cabe precisar que la hipótesis general bajo la cual se desarrolla esta investigación plantea que no es un único, sino que son diversos y muy variados los factores que inciden en el mayor o menor grado de recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes en un

determinado país. Sin embargo, dado que la cantidad de factores es inagotable, a partir de la revisión de la literatura, y teniendo en cuenta que el contexto en el que se aplica el estudio, es el de dos países andinos, se delimitó el análisis de esos factores únicamente a las tres variables que se han analizado, frente a cada una de estas tres variables se ha planteado respectivamente una hipótesis, que es lo que a continuación se intenta probar.

Hipótesis uno: a medida que se incrementan los costos de transacción, debido a un inaccesible diseño institucional, se disminuyen las posibilidades de que los ciudadanos recurran al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes. En este sentido es preciso subrayar que, cuando de acceder al uso de la revocatoria del mandato se trata, se puede enfrentar dos posibles modelos de diseño institucional, o bien se está frente a un modelo restrictivo, o bien se enfrenta un modelo permisivo, ello, en términos del costo beneficio que puede representar para los ciudadanos que así requirieran hacer uso de este MDD.

Teniendo en cuenta la comparación realizada, se puede evidenciar factores diferenciales claves entre los diseños institucionales de los dos países. Estas diferencias radican fundamentalmente en las causales o motivaciones para solicitar una revocatoria; mientras que en Colombia se establecen únicamente dos causales: por insatisfacción general de la ciudadanía y/o por incumplimiento del programa de gobierno, en Ecuador no se establecen causales de procedencia. Así mismo, mientras que en Colombia la revocatoria procede únicamente en contra de alcalde y gobernadores, en Ecuador procede para todas las autoridades de elección de popular.

En lo que respecta a los porcentajes requeridos para activar una iniciativa de revocatoria, mientras que en Colombia se requiere de un porcentaje no inferior al 40% de los votos obtenidos por el gobernante respectivo, en Ecuador cuando se trata revocar a un alcalde se requiere del 10% de los votantes inscritos en el registro Electoral. En lo que se refiere a los tiempos requeridos para realizar la convocatoria a una revocatoria, en el caso colombiano la Ley 134 de 1994 no es lo suficientemente clara respecto al plazo fijado para la recolección de firmas de apoyo, solamente establece que para la verificación de dichas firmas se establece un plazo 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. Por su parte la legislación ecuatoriana establece un plazo de 15 días luego de la recolección de firmas y 60 días para realizar la convocatoria. Como se puede ver, la legislación del Ecuador es mucho más objetiva y en cierto modo eso la hace más accesible por parte de la ciudadanía.

Si se hace una descripción resumida con base al corte temporal estudiado (1991 a 2010) se puede afirmar que mientras en Colombia en un lapso de 19 años, se han inscrito un total de 80 solicitudes de revocatoria del mandato para alcaldes, es decir, que en promedio los ciudadanos recurrieron a inscribir ante el organismo pertinente aproximadamente 4,2 iniciativas de revocatorias por año; en el Ecuador, los ciudadanos en un lapso de 13 años (1998 a 2011), es decir, 7 años después del reconocimiento constitucional de este mecanismo en Colombia y 6 años menos en referencia al corte temporal estudiado con respecto a Colombia, inscribieron un total de 138 solicitudes de revocatorias, lo cual indica que en promedio recurrieron a inscribir ante el organismo pertinente, aproximadamente 10,6 revocatorias por año, es decir 6.4 revocatorias más por año que los ciudadanos colombianos.

En síntesis, el análisis de los elementos más importantes que determinan la arquitectura del diseño institucional adoptado por cada país para regular el uso de la revocatoria del mandato para alcaldes, sumado al resultado que arroja el análisis de los datos empíricos expuestos previamente, permiten concluir respecto a la primera hipótesis, que evidentemente, el modelo adoptado para el ejercicio de este MDD en el ordenamiento constitucional y normativo ecuatoriano, es mucho más flexible que el adoptado en Colombia.

Se entiende entonces, que el diseño institucional ecuatoriano, tiene tendencia a ser más abierto o permisivo si se quiere, mientras que el diseño institucional colombiano evidencia cierta tendencia a ser restrictivo. Ello indica que la estructura del diseño institucional, en términos de los costos de transacción que representan para los ciudadanos, sí puede, aunque no por sí sola, explicar la tendencia al uso de este MDD. En otras palabras, el diseño institucional tiene una importancia significativa cuando se trata de medir el mayor o menor grado de recurrencia ciudadana frente al uso de la

revocatoria del mandato para alcaldes en un determinado país, así lo demuestran los datos sobre recurrencia a la revocatoria para alcaldes que ponen en una clara ventaja a los ciudadanos ecuatorianos sobre los ciudadanos colombianos.

Hipótesis dos: A medida que disminuye el nivel de cultura ciudadana, la posibilidad de que los ciudadanos recurran al uso de los MDD también disminuye.

Los hallazgos más significativos que se han expuesto permiten discernir los elementos más reveladores sobre el nivel de cultura política de la ciudadanía, esta revelación resulta indispensable a la hora de sentar una conclusión final respecto de la segunda hipótesis que se ha planteado en esta investigación. En este sentido, al analizar los resultados de los indicadores mensurados: conciencia ciudadana respecto de las obligaciones y deberes ciudadanos, interés en la política, satisfacción de la democracia, y confianza en los gobiernos locales; los ciudadanos manifestaron su grado de interés en una escala con cuatro opciones de respuesta que va desde: ningún interés, poco interés, bastante interés y mucho interés, los resultados revelan que tanto los ciudadanos colombianos como los ecuatorianos prácticamente manifiestan no tener ninguno y en algunos casos poco interés sobre los temas evaluados.

Estos resultados se prestan para una doble lectura que podría terminar generando una interpretación ambigua respecto del nivel de cultura política que tiene la ciudadanía de los dos países. Por una parte, podría interpretarse como lo revelan los datos, que al estar inclinada la respuesta de la ciudadanía hacia el lado negativo de la escala (ningún/poco interés sobre los temas cuestionados), posiblemente se estaría frente a ciudadanos plenamente conscientes de su rol como sujetos políticos y de la realidad de los contextos en los que viven, que además están formados cívica y políticamente; en este sentido, lo que tendríamos es una ciudadanía con tendencia a tener un nivel de cultura política alto. Pero sabemos por los mismos datos y por la revisión de la literatura que esta posibilidad es muy efímera en los contextos de países andinos como los que hemos estudiado, por lo tanto esta no es la interpretación que aquí se asume.

Por otro lado, tenemos la posibilidad de una interpretación objetiva de los datos, tomando en cuenta que el contexto real en que viven los ciudadanos que emiten sus respuestas, presenta condiciones relativamente nuevas para el uso de los MDD, además, dado que más de la mitad de los ciudadanos encuestados, tanto en Colombia como en Ecuador admiten tener poca conciencia respecto de sus responsabilidades y deberes como sujetos políticos, y teniendo en cuenta que al carecer la sociedad de ciudadanos conscientes de su rol político, es altamente probable que así mismo, el criterio ciudadano que manifiesta insatisfacción con la democracia de su país, bajo interés por los asuntos políticos y poca confianza en sus mandatarios locales, sea un criterio configurado a partir de argumentos propios de una población de legos, lo que lo convierte en un criterio bastante etéreo.

Es evidente que el acercamiento que brinda esta segunda interpretación, nos aproxima a pensar que el nivel de cultura política de la ciudadanía tanto en Colombia como en Ecuador presenta una tendencia a ser bajo. Por lo tanto los ciudadanos de ambos países estarían en niveles similares de cultura política, *ergo* se refutaría la hipótesis de que en la medida en que el nivel de cultura política de los ciudadanos de un determinado país es bajo, también son bajas las posibilidades de que sus ciudadanos recurran al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes. Por tanto, en términos generales, la posesión de un determinado nivel de cultura política, no sería un factor explicativo satisfactorio de la variabilidad de la recurrencia ciudadana al uso la revocatoria del mandato para alcaldes.

No obstante, hilando una interpretación más fina de los resultados, nos vemos avocados a afirmar que si bien los ciudadanos de los dos países en promedio, tienden a presentar un nivel de cultura política bajo, en cierto modo la ligera diferencia de opinión con la que la ciudadanía ecuatoriana supera a la colombiana, nos pone en la tentativa de pensar que la ciudadanía ecuatoriana es ligeramente superior en cultura política a la ciudadanía colombiana, por tanto, ello sería una explicación coherente de porque en Ecuador en un periodo de tiempo de trece años, los ciudadanos recurrieron a la revocatoria del mandato 6.4 más veces por año que los colombianos, quienes cuentan con un periodo de diecinueve años en el ejercicio de este MDD, evidentemente un

historial más amplio, que supera en siete años a los ecuatorianos, tiempo en se supone que se acrecentarían las posibilidades de recurrencia de los colombianos al uso de la revocatoria, sin embargo no ha sucedido así. Con este argumento se confirma la hipótesis de que a menor nivel de cultura política de la ciudadanía colombiana, se restan también las posibilidades de recurrencia al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes.

Hipótesis tres: a mayor capital social en la ciudadanía, mayor posibilidad de contemplar la revocatoria del mandato como un mecanismo a través del cual es posible alcanzar objetivos comunes.

Según lo sostiene la literatura especializada, las bases fundamentales para la vitalidad democrática y la ciudadanía activa en las sociedades modernas, en gran medida están emparentadas con el nivel de capital social. En este sentido, la posesión de un determinado nivel de capital social, posibilita la organización y asociatividad de los sujetos políticos y las organizaciones sociales, permitiendo con ello que se generen las condiciones adecuadas para fortalecer la confianza tanto interpersonal como social, así como la predisposición a cooperar cuando se trata de alcanzar objetivos de interés general para la ciudadanía de un determinado contexto.

Al igual que la cultura política, el capital social en esta investigación, presenta una mirada muy general sobre las tendencias históricas que en las últimas dos décadas ha presentado el comportamiento de los ciudadanos colombianos y ecuatorianos en lo que respecta a la práctica de la confianza interpersonal, la asistencia a reuniones locales y la solidaridad. Los indicadores mencionados, se han seleccionado con el objeto de generarnos una idea de cómo el nivel de capital social que ostentan los ciudadanos de los dos países estudiados, pueden brindarnos una explicación respecto a la variabilidad y las tendencias que presenta la recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes.

En síntesis, a la hora de probar qué tan acertada es la hipótesis planteada, los datos analizados demuestran que si bien, en términos de confianza interpersonal, de

asociatividad y de solidaridad, los ciudadanos de los dos países presentan tendencias similares, éstas se inclinan más bien, hacía un bajo nivel de capital social. En ninguno de los indicadores se presenta diferencias significativas en la que los ciudadanos de alguno de los dos países presente un mayor nivel de capital social, por lo que se deduce que esta variable no brinda una explicación convincente de porque en Ecuador los ciudadanos recurrieron a la revocatoria del mandato 6.4 más veces por año que en Colombia. Sin embargo, consideramos que habría que investigar cómo se comporta la variable en un análisis en el que se compare un número más amplio de países.

CONCLUSIONES

Como se puede comprobar tras el desarrollo de esta investigación, la democracia directa es una de las formas de democracia a la que, no menos esfuerzos han dedicado los investigadores y los académicos. Ello indica en cierta medida, cuán importante puede resultar para el sistema democrático de un país, contar con una ingeniería constitucional y normativa eficaz y pertinente, en términos de garantizar objetividad frente a la recurrencia y participación ciudadana cuando se trata de realizar demandas sociales y de enfrentar asuntos de interés público a través, en este caso del uso de la revocatoria del mandato para alcaldes, o del uso de cualquiera de los demás MDD.

A pesar de las diversas exploraciones investigativas que se han realizado, éstas en su gran mayoría, han estado dirigidas a analizar el curso que ha tenido el uso de la democracia directa desde arriba, es decir, cuando es aplicada por el legislativo o el ejecutivo, mientras que los estudios que analicen el uso de la democracia directa desde abajo, a partir de la recurrencia ciudadana a los MDD como el de la revocatoria del mandato para alcaldes, aún son residuales y permiten detectar un vacío que es necesario empezar a cubrir. Este argumento ha sido transversalmente, uno de los que mayor relevancia ha tenido para determinar el curso de esta investigación, tratando con ello, de brindar un aporte para cubrir el vacío existente en los estudios que analizan el uso de la democracia directa desde abajo.

Las variables analizadas, no son variables explicativas totalmente novedosas, puesto que ya se han empleado en estudios e investigaciones similares. Aquí las hemos abordado con el objetivo de testear comparativamente la recurrencia ciudadana al uso de un MDD específico entre dos países; dicha comparación se realiza a nivel sub nacional, es decir, que lo que se compara no es la recurrencia al uso de la revocatoria del mandato para autoridades del orden gubernamental nacional sino únicamente para autoridades del orden local como son los alcaldes municipales.

En razón del argumento precedente nuestro interés de análisis se mantiene alejado de la efectividad de las revocatorias. Es decir, no se analiza cuándo una

iniciativa supera el proceso de votación y logra revocar o no a la autoridad cuestionada, más bien nos enfocamos en discernir los factores más esenciales que determinan por qué en unos países los ciudadanos recurren más que en otros, al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes, en síntesis lo que hemos hecho es atrevernos para tratar de encontrar explicaciones causales frente a este tipo de comportamientos ciudadanos. Respecto a la configuración de tales explicaciones, se puede presentar entonces las siguientes conclusiones

Conclusión sobre El Diseño Institucional. Sin duda alguna, el diseño institucional adoptado para regular la operatividad de los MDD, es una variable de gran preponderancia dado el historial evolutivo que constitucional y normativamente ha tenido ésta en los dos países. Ello se confirma con el hecho de que, solamente hasta entrada la década de los noventas, los ciudadanos de estos países empezaron a enterarse de que adicionalmente a la democracia representativa existían otros tipos de democracia como la directa, a través de la cual ellos como sujetos políticos, en su rol de ciudadanos, podían realizar un ejercicio democrático y participativo diferente al acto electoral de elegir a sus gobernantes. Este, vendría a ser uno de los ejercicios democráticos ciudadanos más importantes en el sentido que se propone la búsqueda de acuerdos en la toma de decisiones colectivas permitiendo a la vez diferentes niveles de asociación ciudadana para contrarrestar los diversos conflictos sociales.

En un sentido mucho más amplio el diseño institucional de la revocatoria como MDD pero ante todo como instrumento político, juega un papel fundamental en el uso de la democracia directa, dado que su finalidad debe estar orientada responsablemente para facilitar el logro de los fines colectivos, orientando a la ciudadanía a tomar consciencia de tales fines, así como de los intereses perseguidos y de las limitaciones concernientes. Así las cosas, si la institución formal de la democracia directa, tiene como objetivo principal el de ejercer como un mecanismo de participación ciudadana que coadyuve a contrarrestar la conflictividad social, entonces lo lógico sería que su arquitectura institucional esté diseñada para agilizar y no para entorpecer el proceso en el que los actores en su rol de ciudadanos u organizaciones políticas deciden recurrir a su uso.

Pero como se pudo observar comparativamente en el análisis documentado de las constituciones y de las leyes o normas que regulan la revocatoria del mandato en ambos países, el diseño institucional viene a ser a nuestro fundamentado juicio, el factor que con mayor preponderancia influye en resolución de la ciudadanía a la hora de decidir si recurrir o no al uso de tal MDD y esto sobre todo porque, los ciudadanos indistintamente de los propósitos que tienen de cara a la búsqueda de alternativas frente a problemáticas de interés general, también piensan en cuan viable o inviable en términos de costo/beneficio puede resultarles emprender una iniciativa de revocatoria.

El sentido complementario al argumento previo, podemos decir que si los ciudadanos ecuatorianos recurren a la revocatoria para alcaldes 6.4 más por año que lo hacen los ciudadanos colombianos, - y sobre todo si este fenómeno ocurre con gran prominencia después del establecimiento de la Constitución Política de 2008 y el establecimiento del respectivo código regulador para la democracia- es debido a que efectivamente el diseño institucional para la revocatoria en Ecuador es mucho más abierto o permisivo, si se quiere, que el adoptado por el Estado colombiano.

Lo anterior significa que en términos de costo/beneficio a los ciudadanos ecuatorianos les resulta más factible y viable revocar a una autoridad local que lo que les representa a los ciudadanos colombianos. Prueba de ello son las 138 iniciativas propuestas ante el CNE de las que 17 lograron llegar a proceso de votación, procesos en los cuales, efectivamente la ciudadanía revoco a seis mandatarios. Mientras que en Colombia, si bien la revocatoria está reconocida muchos años antes que en Ecuador, hasta la fecha solo se han presentado 80 iniciativas, de las cuales 37 han llegado a proceso de votación popular sin que hasta el momento se haya revocado a ningún mandatario local. De esta manera se hace evidente la influencia que tiene la arquitectura del diseño institucional de cara al uso de la revocatoria para alcaldes.

Conclusión sobre La Cultura Política. Como bien se sabe, la cultura política analiza los valores, las percepciones y las actitudes hacía la democracia, así en lo que concierne a ésta, se puede develar una segunda conclusión que es altamente inquietante, tiene que

ver con el hecho de que más de la mitad de los ciudadanos colombianos como ecuatorianos, afirman tener poca conciencia frente a sus obligaciones y deberes para desempeñar su rol como sujetos políticos. Lo mismo sucede en relación a indicadores como la satisfacción ciudadana frente a la democracia de su país, o el interés ciudadano en temas de política, así como la confianza en las instituciones municipales.

Creemos que estos bajos niveles de cultura política en los ciudadanos de los dos países, está relacionado con la carencia histórica, de un entorno político e institucional favorables para propiciar una pertinente formación ciudadana, de cultura cívica y con el ello fomentar el desarrollo de una conciencia política individual y colectiva que sin duda, se pudiera ver mayormente reflejada en el rol que como sujetos políticos habrían de desempeñar dichas ciudadanías, cuando de recurrir al uso de los diversos instrumentos de la democracia directa se trata.

A pesar de que al inicio de esta investigación se planteó como hipótesis, que la existencia de bajos niveles de cultura política, podrían tener un impacto negativo en los procesos frente al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes, logramos comprobar que tal hipótesis no se aplica en nuestro comparativo. Dado que los resultados en el análisis de los datos son casi idénticos en los dos países, sin duda podemos afirmar que para nada, el bajo nivel de cultura política es un factor que logre explicar a profundidad porque en el periodo estudiado los ciudadanos ecuatorianos recurrieron 6.4 más veces por año que los ciudadanos Colombianos al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes. Sin embargo, como recomendación para una posible agenda investigativa, sería pertinente investigar cómo se comporta esta misma variable realizando un comparativo en el que se incluya una mayor cantidad de unidades de análisis.

Conclusión sobre Capital Social. Como en el caso de la cultura política, de igual manera al inicio de esta investigación se planteó que el capital social podría brindarnos una explicación lo suficientemente consistente, respecto a la recurrencia ciudadana frente al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes. Sin embargo, al abordar la variable empíricamente pudimos comprobar primero, que indicadores como la confianza interpersonal, la capacidad de asociatividad ciudadana o la práctica de la solidaridad, son factores a los que, en razón de que la información existente aún es

residual, es muy difícil calcular el impacto o la influencia que ejercen en el nivel de recurrencia ciudadanía de cara al uso del MDD. Y segundo, que cuando se trata de realizar este ejercicio analítico en un comparativo de tan solo dos países, se vuelve casi imposible elaborar conclusiones generalizables que puedan determinar comportamientos ciudadanos tan particulares como lo es el del nivel de recurrencia a la revocatoria del mandato.

Frente a la dificultad descubierta al tratar de mensurar esta tercera variable, es pertinente especificar que es muy poco aun lo que se sabe en los contextos de países como los que hemos comparado, sobre el capital social como un factor que puede determinar en algún grado el involucramiento de la ciudadanía en proyectos a través de los cuales ésta, busque organizada y coordinadamente alcanzar propósitos de interés común. Indagar sobre dicho factor, así como profundizar más en estudios comparativos a nivel subnacional, es aún, una tarea que está pendiente en la agenda de la investigación socio política. Quizá para profundizar en la investigación del fenómeno abordado deba tenerse en cuenta que es necesario ampliar tanto las unidades de análisis, abordando un grupo con un mayor número de países, y elaborando para ello un índice con un mayor y más diverso número de indicadores, que ayuden a determinar en qué medida el capital social influye en el nivel de recurrencia ciudadana de cara al uso de los MDD.

En términos generales, las conclusiones planteadas, nos permiten argumentar que el diseño institucional es la variable que mayor peso tiene a la hora de explicar la variabilidad que presenta un país respecto de otro, cuando se trata de la recurrencia ciudadana al uso de la revocatoria del mandato para alcaldes. En un menor grado, el nivel de cultura política que poseen los ciudadanos, también nos brinda un importante panorama complementario relacionado con el hecho de que si la ciudadanía no tiene consolidada una mínima base de cultura política, muy difícilmente podrá consolidar sus propósitos y proyectos asociativos para alcanzar fines colectivos de una forma coordinada y de igual manera puede pensarse respecto a lo que sucede con el nivel de capital social. Ello explicaría en parte, la baja capacidad para la resolución de conflictos

comunitarios, que presentan las sociedades de países similares a los que aquí se han analizado.

A pesar de que el activo recurso a la revocatoria del mandato llama poderosamente la atención en medio de una continua tendencia a presentar bajos niveles de participación ciudadana, los entornos estudiados que, en el presente, vuelven a los MDD más disponibles para la acción directa no son de ninguna manera definitivos, es necesario hacia futuro indagar en otro conjunto de factores que expliquen con mayor dinamismo el proceso político que hace posible su operatividad. Pese a lo anterior, se puede afirmar que la revocatoria del mandato ha jugado un rol central en el vigente movimiento de la democracia directa en el Ecuador y la Colombia post-constitucionales. No existe precedente histórico de semejante dinámica en el ciclo democrático abierto en 1979, de tal manera que después de la reforma constitucional para Colombia en 1991 y para Ecuador en 1998, el despegue de la democracia directa empieza adquirir aquí, una nítida faceta.

Finalmente, también es necesario dejar planteado que si bien es cierto, que los datos recaudados en torno a las variables estudiadas, no siempre son convergentes, lo cual dificulta establecer una interpretación general del fenómeno político estudiado, tampoco se puede desmentir que esos datos entregan un valioso arsenal de pistas tanto empíricas como teóricas, a partir de las cuales se puede desde diferentes enfoques analíticos, interpretar y vislumbrar, cuál ha sido la evolución en términos de variabilidad, que ha sufrido la recurrencia ciudadana de cara al uso de los mecanismos de democracia directa como el de la revocatoria del mandato para alcaldes.

BIBLIOGRAFIA

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

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.

Arana, Edgar. s/f. Historia Constitucional Colombiana. Disponible En: <http://www.unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/HISTORIA%20CONSTITUCIONAL%20COLOMBIANA.pdf>

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.

Basabe, Santiago., Simón Pachano, y Andres Mejía, A. (2010). ECUADOR: DEMOCRACIA INCONCLUSA. En M. Cameron, y J. P. Luna, *Democracia en la REGION ANDINA*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

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>.

Bobbio, Norberto. (1986). *El futuro de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.

Campbell, David (2006). *Why we Vote, How Schools and Communities Shape our Civic Life*. Princeton, Princeton University Press.

Coleman, James. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, vol. 94, suplemento, p. 95-120.

Coleman, James. (1990). *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).

Chocca, 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.

Dalton, Russell. (1996). Political cleavages, issues, and electoral change. Comparing democracies, 189-209.

Durston, John. (2000). ¿Qué es el capital social comunitario? CEPAL.

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.

Ferrajoli, Luigi. (2005). *Derecho y Razón*. Madrid: Trotta.

García, José. (2009). 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>.

Grijalba, Agustín. (1998). *Elecciones y representación Política*. Ecuador: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.

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>

Herrera Llanos, Wilson. (2002). RÉGIMEN MUNICIPAL EN COLOMBIA (Continuación del tema sobre Organización Territorial). *Revista de Derecho, Universidad del Norte*. , 214-274. En: cientificas.uninorte.edu.co

Ingram, Paul y 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.

Klesner, Joseph. (2007). Social capital and political participation in Latin America: evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru. *Latin American research review*, 42(2), 1-32.

Krishna, Anirudh. y Norman Uphoff. (2002). Mapping and measuring social capital through assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India. *The role of social capital in development: An empirical assessment*, 85-124.

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; Johan Olsen, (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.

Morales, Juan. (2009). "De la Carta Negra al Movimiento de los Forajidos: plebiscitos y referendos en Ecuador". En Welp, Yanina., y Aerdült Uwe. *Armas de doble filo, la participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Moreno, Jorge. (2010). *Elementos de Derecho Electoral Ecuatoriano*. Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.

North, 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, Douglass. (1993). “*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*”. México D.F.: Fondo de cultura económica, S.A.

Norris, Pippa. 2002. *Democratic phoenix: Reinventing political activism*. Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo. (1994). *Democracia Delegativa*. En: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pd>

Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of institutions of Collective Action*. New York, Cambridge University Press.

- Pachano, Simón. (2008a). *“Democracia directa en Ecuador: principios básicos y su aplicación en el Ecuador”* Quito: Participación Ciudadana.
- Pachano, Simón. (2008b). *Democracia directa en Ecuador*. En: Temas actuales y tendencias en la Ciencia Política. Quito: FLACSO – Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Pachano, Simón. (2007). *Democracia directa en Ecuador*. Buenos aires: Interantional IDEA En: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/democracia%20directa%20ecuador.pdf>
- Paredes, Milton. (2012). *La Revocatoria del Mandato en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia*. Quito - Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pening Gaviria, Jean Philippe. (2003). Evaluación de proceso de descentralización en Colombia. *Revista de Economía y Desarrollo*. Vol. 2, n° 1. Fundación Universitaria Autónoma de Colombia.
- Peters, Guy. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Portes, Alejandro. (1998). “Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology”, *Annual Review of Sociology*. p. 1–24
- Putnam, Robert. (1993). "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, n° 13.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Ramírez, Franklin., Matthieu Le Quang y Cristina Bastidas. (2013). *Nuda Política. Democracia, Participación y conflictos Ecuadpr 2009 - 2012*. Quito: FES-ILDIS, FLACSO - Ecuador. Perfiles de Opinión.
- Ramírez Plascencia, Jorge. (2005). Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam. *Acta Republicana Política y Sociedad*, 21-36.
- Rial, Juan. (2000). *“Instituciones de Democracia Directa en América Latina”*. En: <http://ndipartidos.org/active/0/democraciadirecta.pdf>.
- Ríos Cázares Alejandra y Julio Ríos Figueroa. (1999). Capital social y democracia: una revisión Crítica de Robert Putnam. *Política y Gobierno*.
- Rousseau, Jean Jacques. (2002). *Origen de la desigualdad entre los hombres*. Río Piedras: Editorial EDIL, INC.

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

Sautú, Ruth. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Selingson, Amber. (1999). —Civic Association and Democratic Participation in Central America: A Test of the Putnam Thesis|| . *Comparative Political Studies*, 32(3), pp. 342-362.

Siisiäinen, Martti. (2000). Two Concepts of social capital: Bourdieu vs. Putnam. Trinity College.

Sommano, María Fernanda & Reinaldo Ortega. (2009). Capital social y participación política electoral y no en México (versión preliminar). III Congreso Latinoamericano de Opinión Pública. Querétaro.

Verdugo, Julio. (2007). La revocatoria del Mandato en el Ecuador, países de la comunidad andina y el continente americano. UASB.

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.

Welp, Yanina y Serdült, Uwe. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo?, La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos, publicado en http://yaninawelp.files.wordpress.com/2012/02/welpserdult_quito.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.

Leyes y Normas

Constitución Política de Colombia 1991

Constitución Política de Ecuador 1998

Constitución Política de Ecuador 2008

Ley 134 de 31 de 1994 (Colombia)

Ley 741 de 2002 (Ecuador)

Código de la Democracia. Ecuador 2009

Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Ecuador 2010

Netgrafía

<http://www.cne.gob.ec>

<http://www.registraduria.gov.co>

<http://www.uasb.edu.ec>

<http://esap.edu.co/>

<http://www.flacso.org.ec/portal>

<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

<http://www.youtube.com/watch?v=2ZLqmD5DK70ç>