Democracia directa en Latinoamérica

Alicia Lissidini
Yanina Welp
Daniel Zovatto
(coordinadores)

prometeo libros

Alicia Lissidini, Yanina Welp y
Daniel Zovatto
(Coordinadores)

Democracia directa en Latinoamérica

prometeo libros

Lissidini, Alicia
Democracia directa en Latinoamérica / Alicia Lissidini ; Yanina Welp ; Daniel Zovatto ; coordinado por Alicia Lissidini ; Yanina Welp ; Daniel Zovatto. - 1a ed. - Buenos Aires : Prometeo Libros, 2008.
300 p. ; 21x15 cm.
ISBN 978-987-574-268-0
1. Ciencias Políticas. 2. Democracia. I. Welp, Yanina II. Zovatto, Daniel III. Lissidini, Alicia , coord. IV. Welp, Yanina , coord. V. Zovatto, Daniel , coord. VI. Título
CDD 323

Center on Direct Democracy (C2D)
Küttigerstrasse 21 - CH-5000
Aarau, Suiza
www.c2d.ch

IDEA Internacional
SE 103 34 Estocolmo
Suecia
www.idea.int

Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín
Paraná 145- 1017 Ciudad de Buenos Aires
Argentina
www.unsam.edu.ar

© Prometeo Libros, 2008
Pringles 521 (C11183AEI), Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297
info@prometeolibros.com
www.prometeolibros.com
www.prometeoeditorial.com

ISBN: 978-987-574-268-0
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

Democracia directa en Ecuador

Simón Pachano

Introducción

En el ordenamiento constitucional ecuatoriano se incluyen, en diferentes grados, las tres formas básicas de democracia directa, esto es, el *referendo* (o *plebiscito*), la *iniciativa popular* y la *revocatoria del mandato*[1]. La Constitución de 1978 –aprobada precisamente por medio de un referendo– introdujo por primera vez en la historia nacional los dos primeros, en tanto que el tercero se incorporó en la Constitución de 1998. Desde el retorno a la democracia, en el año 1979, se ha utilizado el referendo en seis ocasiones a nivel nacional y cinco veces se lo ha aplicado en ámbitos provinciales[2]. Las otras dos modalidades han permanecido solamente como una posibilidad, en parte por la falta de reglamentación al respecto y en parte también por la ausencia de iniciativa de los sectores que podrían tener interés en su aplicación.

El presente texto analiza, en primer lugar, las disposiciones constitucionales y legales que establecen estas tres formas de democracia directa. En segundo lugar, hace una breve revisión de las consultas realizadas a lo largo de este período y busca algunas respuestas que puedan explicar la no utilización de las otras dos modalidades. Por último, hace un balance de lo avanzado en estos campos y desarrolla algunas reflexiones acerca de su posible evolución dentro del proceso de reforma política que se debate en el país.

[1] Más adelante se abordará la diferencia entre referendo y plebiscito.

[2] Las consultas a nivel nacional se elevan a siete si se incluye la realizada en 1978 (que fue un referendo) para la aprobación de la Constitución. Pero, ya que ése fue el producto de una decisión de un gobierno de facto y que no constaba en ningún ordenamiento jurídico, no puede ser considerado como un elemento propio de la normatividad jurídica del país.

1. Las disposiciones constitucionales y legales

La Constitución vigente determina que "los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas" (Capítulo 3, De los derechos políticos, artículo 26). Por consiguiente, las tres formas de democracia directa están reconocidas como derechos políticos básicos cuando se establecen las facultades de presentar proyectos de ley (iniciativa), de ser consultados (referendo y plebiscito) y de revocar el mandato (revocatoria).

Como se verá de inmediato, cada uno de estos derechos está desarrollado en otros lugares de la Constitución. Pero antes de entrar en ese campo es necesario destacar que, en el mencionado artículo número 26, que establece los derechos políticos básicos, el referendo aparece únicamente como un derecho pasivo para los ciudadanos. Esto es, que lo ejercerán al ser consultados, sin que conste la iniciativa que ellos pueden desarrollar en ese campo. Sin embargo, en otros lugares del texto constitucional sí se reconoce esa facultad ciudadana.

El *referendo* y la *revocatoria del mandato* se desarrollan en un capítulo específico, denominado "De otras formas de participación popular", dentro del Título IV "De la participación democrática". En el artículo 103, correspondiente a este capítulo "se establece la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes"[3]. La iniciativa para la consulta corresponde al presidente de la república, a los organismos del régimen seccional (consejos provinciales y municipios) y a los ciudadanos[4]. El Presidente puede convo-

[3] Según esta disposición, para el resultado de la consulta deben considerarse todos los votos emitidos, incluidos los nulos y los blancos (ya que hace referencia a la mayoría absoluta de votantes, no de votos válidos). La Ley de Elecciones ratifica esto cuando señala que "La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes" (Ley de Elecciones, artículo 115). Por tanto, es un requisito más exigente que el establecido para las elecciones de los diversos cargos de representación en los que no se contabilizan los votos nulos y blancos.

[4] La Constitución utiliza la denominación genérica de *consulta popular* tanto para el *referendo* (el sometimiento de leyes o de textos constitucionales a la aprobación popular, que deriva en un mandato vinculante) como para el *plebiscito* (la consulta de temas diferentes a leyes o textos constitucionales, que no generan un mandato vinculante).

car a consulta popular tanto para reformar la Constitución, como para tratar asuntos de trascendental importancia para el país (artículo 104), mientras que los organismos subnacionales y los ciudadanos solamente lo pueden hacer para temas que no signifiquen reformas constitucionales (artículo 105). Los procedimientos para cada uno de estos casos son los que se describen a continuación.

En primer lugar, el presidente de la república puede convocar directamente a consulta, sin pasar por el Congreso, "cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país", siempre que no constituyan reformas constitucionales (artículo 104). En ese caso, el Presidente debe enviar el texto de las preguntas al Tribunal Supremo Electoral y éste se encargará de organizar el proceso. Dicho de otra manera, el presidente de la república puede convocar a *plebiscito* directamente, sin participación del Congreso Nacional.

En segundo lugar, el Presidente es la única persona que tiene la potestad de convocar a consulta para impulsar reformas constitucionales, pero previamente debe someter las preguntas al Congreso Nacional para su calificación como urgentes. El texto correspondiente señala que "el Presidente de la República, en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes, podrá someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales" (artículo 283). Por consiguiente, para convocar a *referendo* el Presidente debe contar con la aprobación del Congreso Nacional[5].

En tercer lugar, los consejos provinciales y concejos cantonales (municipios) podrán convocar a consulta "cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular" (artículo 106). Se trata, por tanto, de plebiscito y no propiamente de referendo ya que, aunque la Constitución no lo establece explícitamente, por medio de este procedimiento no se pueden procesar reformas constitucionales (y al parecer tampoco legales)[6]. Para la formulación de la consulta, los organismos correspondientes deben contar con el

[5] La Constitución no contempla la posibilidad de referendo para la aprobación o la reforma de leyes.

[6] Debido a los vacíos que deja la Constitución en este aspecto, no se puede afirmar si se incluye o se excluye el tratamiento de leyes por esta vía. En caso de hacerlo, la consulta impulsada por los organismos subnacionales tendría el carácter de referendo para el tratamiento de leyes.

voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes y con ese respaldo pueden acudir directamente al organismo electoral de su respectiva provincia. Este organismo, "una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a hacer la correspondiente convocatoria" (artículo 107).

Por último, la iniciativa ciudadana para la realización de consultas populares no puede utilizarse para realizar reformas constitucionales ni para tratar temas tributarios (artículo 108)[7]. Además, en ésta se establecen criterios diferentes para el nivel nacional y para los niveles subnacionales. En el primero, "los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del padrón electoral nacional, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales" (artículo 105). En el segundo nivel se establece como requisito un porcentaje más alto de firmas de respaldo, ya que "podrán, asimismo, solicitar que se convoque a consulta popular, los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción" (artículo 106). En ambos casos, los ciudadanos deberán dirigir su solicitud directamente al organismo electoral correspondiente (el Tribunal Supremo Electoral, para consultas de alcance nacional y los tribunales provinciales, para consultas sobre temas provinciales o cantonales), sin intervención del congreso ni de los consejos provinciales y municipios.

En síntesis, el referendo y el plebiscito forman parte del ordenamiento jurídico-político ecuatoriano como procedimientos tanto de reforma constitucional como de tratamiento de otros tipos de temas de carácter político. A pesar de que en uno y otro caso están claramente diferenciadas las potestades para su convocatoria, así como las particularidades de los diferentes niveles territoriales, no existe claridad acerca de la utilización de estos procedimientos para la reforma y la aprobación de leyes. Por otra parte, es posible suponer que los resultados de cada uno de los tipos de consulta serán sustancialmente diferentes. El que se orienta a reformas constitucionales y legales (referendo) tiene vigencia inmediata bajo la forma de un

[7] También en este caso no queda claramente establecido si la iniciativa ciudadana puede promover un referendo para reformas legales o si solamente puede hacer un plebiscito sobre temas de interés general. De alguna manera, este vacío queda parcialmente superado con el reconocimiento del derecho a la iniciativa en la formulación y reformas de leyes que será tratado más adelante.

mandato vinculante, en tanto que los demás (plebiscitos) pueden interpretarse como un sondeo de opinión, como una manera de legitimar decisiones de organismos representativos (el gobierno nacional, los consejos provinciales, los municipios) o como la expresión de la voluntad ciudadana que puede o no ser asumida por las autoridades correspondientes.

Cabe destacar que la concepción que guía a las disposiciones establecidas para la consulta popular en la legislación ecuatoriana no responde en su totalidad a una forma de ampliación de la democracia, esto es, de otorgar mayor poder a la ciudadanía frente a los poderes del Estado. Como se ha visto, a pesar de que la ciudadanía puede acudir a este procedimiento para impulsar determinadas iniciativas, encuentra muchas limitaciones al respecto. Por el contrario, el presidente de la república tiene amplias facultades, lo que en definitiva se convierte en un instrumento que le permite incrementar su poder. Dicho de otra manera, la consulta no está vista exclusiva y principalmente como una facultad de la ciudadanía para limitar el poder, que es a lo que deben apuntar las formas de democracia directa.

La *revocatoria del mandato* es el otro componente del capítulo constitucional dedicado a la participación popular. Ésta ocupa toda la sección segunda de aquél capítulo y se inicia con el reconocimiento de que "los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo" (artículo 109)[8]. Con el fin de hacerla posible en lo que se refiere a la última causa, "los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentarán su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral" (artículo 109)[9].

La iniciativa de la revocatoria puede ejercerla "un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial" (artículo 110). De manera más implícita que explícita, la Constitución sugiere que el procedimiento para la revocatoria incluye la realización de

[8] Como se puede ver, la revocatoria está restringida a alcaldes, prefectos y diputados. Se excluye al presidente de la república, a los consejeros provinciales y a los concejales municipales.

[9] Desde cualquier punto de vista es un absurdo exigir la presentación del plan de trabajo a los diputados. El carácter de su actividad no lo admite, a menos que se lo haga en términos muy generales (por ejemplo, señalar a las actividades de legislación y de fiscalización como plan de trabajo). Al hacerlo así se abriría un campo demasiado amplio para los fines de revocatoria, ya que cualquier acción podría interpretarse como incumplimiento del plan.

un referendo, ya que señala que "una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria" (artículo 110). La confusa redacción solamente permite suponer que a la presentación de la solicitud por parte de los ciudadanos deberá seguir una consulta (la "convocatoria" y el "acto electoral" a los que hace referencia).

Adicionalmente, la Constitución establece que "cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período" (artículo 111). En cualquier caso, la participación es obligatoria (lo que constituye una manifestación del carácter obligatorio del voto) y la revocatoria se producirá por mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial (artículo 112). Por tanto, la revocatoria requiere de una proporción de votos que por lo general resulta sustancialmente mayor que la requerida para la elección de cada uno de esos cargos ya que, exceptuando el presidente de la república que se elige con mayoría absoluta, los alcaldes y prefectos requieren de mayoría simple y los diputados, consejeros y concejales provienen de la aplicación de una fórmula proporcional en distritos plurinominales con lo que resulta prácticamente imposible que obtengan mayoría absoluta.

Es importante señalar que, a pesar de que la revocatoria de los diputados tiene su efecto en el nivel nacional, su realización tiene lugar en el nivel subnacional (provincial). Esto se debe a que en la Constitución de 1998 se eliminó el distrito nacional para su elección y se establecieron únicamente las circunscripciones provinciales. De alguna manera, esto puede considerarse la expresión del mandante territorial que se atribuye a los diputados, a pesar de que la Constitución señala que ellos deberán actuar con sentido nacional.

Pero, así como la Constitución reconoce a estas dos como formas complementarias a las de la democracia representativa, no hace lo mismo con la *iniciativa*. A ésta le da un tratamiento diferente, ya que se encuentra desarrollada en la sección segunda del capítulo 5 "De las leyes". Pero, aun

allí, a causa de la deficiente redacción, los ciudadanos no constan como uno de los actores que tienen la facultad de presentar leyes. En efecto, reconoce como portadores de este derecho a los diputados (con el apoyo de un bloque legislativo o de diez legisladores), al presidente de la república, a la Corte Suprema de Justicia y a la Comisión de Legislación y Codificación del Congreso, sin incluir a los ciudadanos (Capítulo 5, Sección segunda, "De la iniciativa", artículo 144). Estos aparecen después, cuando se establece que "podrán presentar proyectos de ley, un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral" (artículo 146). Asimismo, se les puede considerar incluidos en la disposición que señala que "se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional, a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley" (artículo 146). En cualquiera de estos casos y "mediante estos procedimientos no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al presidente de la república" (artículo 146). Adicionalmente, "cuando el proyecto sea presentado por la ciudadanía, se señalarán los nombres de dos personas para participar en los debates" (artículo 149).

Es probable que al no incluir a la iniciativa dentro de las formas complementarias de la democracia representativa no se deriven consecuencias prácticas. Su reconocimiento en el ámbito de la formación de la ley equivale a considerarla como una forma de democracia directa, aunque explícitamente no se le trate de esa manera. Sin embargo, un análisis sobre las concepciones que guían a este tipo de disposiciones constitucionales, podría arrojar luces sobre el trato diferencial que se hace de ésta con respecto al referendo y a la revocatoria del mandato.

Por último, cabe señalar que la Ley de Elecciones –que debe reglamentar lo estipulado en la Constitución– destina una sección a la consulta popular y a la revocatoria del mandato (Título V, artículos 115-132). Adicionalmente, además del Reglamento General de la Ley de Elecciones, desde el año 2001 está en vigencia el Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato. En este último existen capítulos específicos para la consulta de iniciativa presidencial (Capítulo II, artículos 2-4), para la de iniciativa popular (Capítulo III, artículos 5-10), y para la de los organismos subnacionales (Título II, capítulos I, II, III y IV, artículos 20-41). Un análisis de estas disposiciones permite sostener que, a pesar de algunos vacíos y de errores formales que pueden desembocar en consecuencias negativas,

existe un marco legal bastante desarrollado para regular la consulta popular y la revocatoria del mandato. No sucede lo mismo con la iniciativa en el proceso de formación de la ley, que no se encuentra desarrollada en un cuerpo legal.

2. La experiencia en materia de democracia directa

De las tres formas de democracia directa, en Ecuador solamente se ha utilizado –y en mínimo grado– la consulta popular, mientras que las otras dos apenas han quedado como posibilidades establecidas en los cuerpos normativos. No deja de llamar la atención este hecho, ya que en la actividad política desarrollada a lo largo de veintiocho años de régimen constitucional se encuentra una tendencia muy marcada a la participación social y a la intervención directa en los asuntos políticos por parte de la población[10]. Por tanto, sería de esperar que existiera gran interés en la utilización de aquellas disposiciones que se encuentran en el marco normativo y que son las que precisamente pueden canalizar esa voluntad de participación. Sin embargo, no ha ocurrido de esa manera, y los sectores movilizados han optado más bien por actuar al margen de las instituciones y de los procedimientos, entre los que se cuentan los de la democracia directa, establecidos constitucional y legalmente.

Este hecho paradójico puede explicarse, en el caso de la consulta popular, por el carácter no vinculante del mandato que emana de ella cuando es convocada por la ciudadanía[11]. Es probable que, desde la perspectiva de la ciudadanía y de los grupos organizados, no exista una relación satisfactoria entre el esfuerzo que demandan tanto la recolección de firmas como la campaña y unos resultados que no generan obligaciones y que por tanto no desembocan necesariamente en hechos concretos. Por ello, su utilización ha estado restringida a temas y momentos específicos, en los que se ha buscado crear una corriente de opinión favorable a determinado tema (específicamente el de las autonomías provinciales), antes que a obtener resultados concretos. De esta manera, el carácter no vinculante del mandato

[10] Una expresión de esto es la destitución de tres presidentes de la república como resultado de la presión ejercida por medio de movilizaciones sociales. En estricto sentido, una de ellas fue claramente un golpe de Estado (el de enero de 2000, que terminó con el gobierno de Jamil Mahuad), pero sus autores encontraron justificación en la movilización social que lo precedió.

[11] Como se ha visto, el único caso en que se establece un mandato vinculante es cuando la convoca el presidente de la república para reformas constitucionales, esto es, cuando se desarrolla un referendo y no un plebiscito.

emanado de la consulta actuaría como un desincentivo para su utilización[12].

Pero esta explicación no es válida para la revocatoria del mandato, ya que ésta sí tiene efecto práctico e inmediato. En este caso se puede suponer que no ha sido utilizada por los requisitos que se deben cumplir para su materialización y porque el mismo resultado se puede obtener por medio de procedimientos informales que demandan menos esfuerzos. La necesidad de que la iniciativa cuente con el respaldo de por lo menos el 30% de los empadronados de la respectiva circunscripción aparece, en un contexto de alta fragmentación como es el ecuatoriano, como una obligación relativamente difícil de cumplir. Igualmente, viene a ser un obstáculo la mayoría absoluta del total de votantes (no sólo de los votos válidos) que se debe obtener para lograr la revocatoria. Por todo ello, la presión directa sobre las autoridades ha sido el mecanismo utilizado para lograr la destitución de autoridades de elección popular[13].

La consulta, como se señaló antes, ha sido utilizada en seis ocasiones en el ámbito nacional. En cada una de ellas han influido las condiciones políticas del momento en que se desarrollaron. En junio de 1986, el presidente León Febres Cordero convocó a un plebiscito para consultar sobre la posibilidad de que los independientes pudieran presentarse como candidatos a cargos de elección popular. Aunque se suponía que era un tema que contaría con el respaldo mayoritario de la población –lo que en efecto quedaba establecido en los sondeos de opinión–, el resultado fue negativo. En realidad, éste se convirtió en un plebiscito acerca de la gestión del gobierno y eso fue lo que definió el resultado.

En agosto de 1994, el presidente Sixto Durán Ballén convocó a una consulta para tratar siete preguntas sobre temas políticos y económicos. Entre ellos se incluyó nuevamente el de las candidaturas independientes, además de la reducción de facultades de los diputados en la asignación de

[12] Frente a esto se podría proponer la asignación de mandato vinculante a este tipo de consulta, como medida que tendería a impulsar la utilización de esta forma de democracia directa, pero esto tendría consecuencias impredecibles en términos de gobernabilidad.

[13] También en este caso se podría proponer la flexibilización de los requisitos como solución que llevaría a la mayor utilización de esta modalidad. Pero, del mismo modo que se hace referencia a la consulta, en este caso se presentarían problemas de gobernabilidad. Más bien, en ambas circunstancias sería conveniente atacar el problema en su esencia, esto es, en la alta fragmentación de la representación política, lo que depende en gran medida de las características del sistema electoral.

partidas presupuestarias, la reelección de los cargos de elección popular (excepto para el presidente de la república) y el reconocimiento de la doble nacionalidad para los ecuatorianos. Todas las reformas fueron aprobadas, lo que coincidió con un momento de aprobación de la acción gubernamental. Sin embargo, algo más de un año después, en septiembre de 1995, el mismo presidente Durán Ballén obtuvo un resultado adverso en otra consulta. El deterioro de la situación económica y los conflictos políticos se manifestaron en el voto negativo en las once preguntas realizadas en ella. Los temas eran muy variados, y abarcaban aspectos como la reforma a la seguridad social, el manejo presupuestario, la descentralización, la reforma a los organismos judiciales, las huelgas en los servicios públicos y la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (concretamente, la posibilidad de que el Presidente pudiera disolver el Congreso). Algunos de ellos gozaban de fuerte apoyo entre la población, pero pesaron mucho más las condiciones políticas del gobierno.

En mayo de 1997 se realizó una nueva consulta, convocada también por el Presidente de la República. En ese momento ejercía esa función, como interino, Fabián Alarcón, quien había sido nombrado para el cargo por el Congreso en una acción alejada del orden constitucional después del derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram. Aunque entre las catorce preguntas formuladas se incluyó una amplia gama de temas, el objetivo central de esta consulta era legitimar lo actuado por el Congreso y darle un sustento al gobierno. La fuerte corriente que se había expresado bajo la forma de movilizaciones sociales en calles y caminos, se manifestó en la aprobación de los temas de la consulta. Entre éstos, además de la ratificación de la destitución del ex presidente Bucaram y del nombramiento del mandatario interino, se incluyó la convocatoria a una asamblea encargada de reformar la Constitución.

En noviembre de 2006, el presidente Alfredo Palacio convocó a una consulta sobre tres preguntas referidas a políticas de educación y salud y a la asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. La respuesta fue positiva a pesar de la baja calificación del gobierno, lo que podría explicarse no tanto por el carácter extremadamente general y obvio de las preguntas formuladas (que en todas las ocasiones anteriores no arrojó resultados positivos), sino más bien porque se la realizó cuando el gobierno concluía su mandato y conjuntamente a la segunda vuelta de la elección presidencial. En esas condiciones perdía asidero la interpretación del voto como una calificación a la gestión gubernamental,

ya que era inútil cualquier tipo de sanción a un gobierno que terminaba y además, los temas de la campaña electoral coparon el escenario político. Por tanto, la consulta no tuvo trascendencia[14].

En el nivel subnacional (provincial) se han realizado cinco consultas, todas ellas en el año 2000 y sobre la instauración de un régimen autonómico. La instauración de un régimen de esa naturaleza triunfó en cada una de ellas con márgenes superiores al 80%. La primera de éstas, realizada en la provincia de Guayas, fue impulsada por una agrupación ciudadana, pero en el proceso se sumaron las instituciones provinciales y cantonales. A ésta le siguieron las provincias costeñas de Manabí, Los Ríos y El Oro, así como la amazónica de Sucumbíos. La alta aprobación del tema consultado correspondió a la fuerte corriente de opinión que se había construido en ese sentido, pero también se derivó de los problemas económicos que habían afectado al país durante el año anterior y que en buena medida estuvieron en la base del derrocamiento del presidente Jamil Mahuad. Por tanto, aunque expresaban una demanda real de mayor autonomía provincial, no se puede dejar de lado la otra causa de esa alta votación[15].

3. Balance y perspectivas

En síntesis, la incorporación de las tres formas de democracia directa en el ordenamiento político ecuatoriano no ha tenido el correlato de su aplicación práctica, con excepción de las ocasiones en que diversos gobiernos han acudido a la consulta popular. La iniciativa ciudadana en términos de formación de la ley o de reformas legales y la revocatoria del mandato no han recibido ninguna atención. Su existencia ha sido estéril hasta el momento y nada indica que eso pueda cambiar en el futuro inmediato. La revocatoria del mandato ha sido sustituida por la acción directa sin atenerse a las disposiciones formales y a los procedimientos establecidos para su realización. La iniciativa legal se ha dejado en manos de los diputados,

[14] Cuando este artículo se hallaba en prensa, el gobierno presidido por Rafael Correa convocó a un plebiscito en el que consultó sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente. El arrollador triunfo que logró estuvo directamente relacionado con la alta aceptación del mandatario y con el rechazo a los partidos tradicionales –opuestos a la consulta y a la realización de la Asamblea– que habían sido ampliamente derrotados en las elecciones realizadas seis meses antes.

[15] A pesar del apoyo abrumadoramente mayoritario, estas consultas no tuvieron efectos prácticos ya que carecía de mandato vinculante por provenir de la iniciativa ciudadana y de las instituciones provinciales o, lo que es lo mismo, por su condición de plebiscito y no de referendo.

incluso en los casos en que ella ha surgido desde sectores ciudadanos[16]. Hasta la utilización de la consulta puede ser considerada como restringida si se considera que a lo largo de todo el período ha existido un alto grado de movilización, al que debería corresponder una mayor utilización de las diversas formas de democracia directa. Por consiguiente, es preciso buscar explicaciones al respecto.

Una primera causa puede encontrarse en el ya mencionado carácter no vinculante de la consulta popular surgida desde los ciudadanos. El esfuerzo que ella demanda constituye un costo demasiado alto para unos resultados que pueden no llegar a concretarse en términos de políticas o de acciones de las instituciones correspondientes. Una expresión de esto se encuentra en los efectos limitados, o incluso nulos, de las consultas realizadas para exigir las autonomías provinciales. Es muy poco lo que se avanzó en éstas después de que la opción autonómica obtuvo un abrumador apoyo, ya que una vez terminado el proceso de consulta las decisiones se desplazaron –como debía ocurrir– a las respectivas instituciones y autoridades. La desactivación de la presión ciudadana convirtió al tema en un asunto más de la rutina de aquellas instancias y por tanto quedó sometido a las determinaciones presupuestarias, a los equilibrios de fuerzas y a la mayor o menor voluntad política de los responsables de la toma de decisiones.

Sin embargo, como se señaló antes, esa explicación es válida solamente para el tema de la consulta, mas no para la iniciativa en materia legal ni para la revocatoria del mandato. Por ello, una segunda causa puede encontrarse en el proceso de *informalización* de la política que ha afectado al país a lo largo de por lo menos la última década y media. Como lo han destacado varios estudios, la constante recurrencia a prácticas políticas como el clientelismo y el corporativismo han desplazado a la política hacia formas y espacios ajenos a la institucionalidad establecida y han creado una lógica de acción caracterizada por la fuerte presencia de los grupos de presión. Así, buena parte de la política ocurre fuera de esos ámbitos, mientras las instituciones se han ido vaciando paulatinamente de sus capacidades y son cada vez menos aptas para procesar las demandas y los conflictos. Por tanto, en un balance de costos y beneficios resulta mucho más conveniente

[16] Ocasionalmente, algunas organizaciones sociales (cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales) han impulsado propuestas de ley o de reforma sin llegar a presentarlas directamente como proyectos ante el Congreso Nacional. Lo han hecho más bien como grupos de presión que inciden sobre los diputados para que sean ellos quienes se encarguen tanto de la presentación como de su trámite.

procesar los temas al margen de los procedimientos establecidos y por medio de la presión. Por ello es que tanto la iniciativa legal como la revocatoria del mandato tienden a hacerse sin atenerse a las normas prescritas constitucional y legalmente.

Si las causas de la escasa utilización de estos instrumentos de democracia directa son los señalados, quiere decir que solamente de manera parcial se pueden atribuir los problemas a la forma en que ellos están establecidos en la normatividad política ecuatoriana. Como se ha visto a lo largo del texto, no existen impedimentos significativos para su ejercicio y las causas se encuentran principalmente en otros ámbitos. Por ello, se avanzaría muy poco por medio de reformas a las disposiciones actualmente existentes, pero sí sería productivo emprender acciones en algunas reformas de otra naturaleza para eliminar los factores que reducen al mínimo su utilización. En términos generales, sería posible introducir un conjunto de disposiciones y procedimientos que pudieran constituir un sistema de incentivos y castigos para lograr la *formalización* de la política y reducir la incidencia de los grupos de presión. Una acción de este tipo contribuiría no solamente a la mayor y mejor utilización de estas formas de democracia directa, sino que derivaría en general en una mejor calidad de la democracia en todos sus aspectos y niveles.