

EL DESPLIEGUE DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL ECUADOR POSCONSTITUCIONAL

Franklin RAMÍREZ GALLEGOS

I. PARTICIPACIÓN DIRECTA Y NUEVA CONSTITUCIÓN

El 28 de septiembre de 2008 el pueblo ecuatoriano aprobó en Consulta Popular, con 63% del total de la votación, su vigésima Constitución en 178 años de vida republicana. Entre otras de sus características, la nueva carta magna otorga un peso sin precedentes en la historia constitucional a la promoción de la participación ciudadana en el proceso democrático del país.

De entre los nueve títulos que contiene el texto, uno está enteramente dedicado a la cuestión —el título IV: “Participación y organización del poder”— y al menos entre 65 y 70 de sus 444 artículos hacen expresa referencia al tema. Con relación a la Constitución promulgada en 1998¹ —que ya contenía avances en la materia— se han instaurado una multiplicidad de espacios para la deliberación pública entre ciudadanos, organizaciones y autoridades respecto de la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno; se han habilitado diversos dispositivos para el control social de representantes, funcionarios e instituciones involucradas con cuestiones de interés público; se han creado innovadoras instituciones atra-

¹ Los trabajos que comparan las últimas Constituciones coinciden en señalar que, en términos de la participación ciudadana, la vigente carta magna contiene sustantivos avances con respecto a la tradición constitucional del país (Ortiz, S., 2008, y Morales, J. P. 2008).

vesadas por el principio de la participación; y se han ampliado los mecanismos de democracia directa.²

De este modo, mientras los “derechos políticos” han sido rebautizados nominalmente como “derechos de participación”, desde el primer artículo del nuevo texto se confiere un igual estatus a las autoridades y actos derivados de las instituciones de la democracia representativa y aquellos que provienen de la participación directa de la ciudadanía: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”.³

A diferencia de anteriores Constituciones que instauraron regímenes sustentados fundamentalmente en la dimensión representativa de la política, el nuevo texto incluye de forma explícita a la participación directa de la sociedad en su definición de la soberanía popular. Dicha inclusión entrañaría una transformación del régimen democrático que, en el marco de la profunda crisis de legitimidad de la representación política, abriría las condiciones para dinamizar la participación popular en el Ecuador del siglo XXI.

Aquel fue, ciertamente, uno de los grandes desafíos abiertos por la Constitución de Montecristi.⁴ Casi un lustro después de su aprobación conviene entonces interrogarse sobre el desenvolvimiento de dicha “promesa participativa”. ¿Cuáles son las primeras señales que arroja la implantación constitucional de la participación directa de la ciudadanía en la construcción democrática del Ecuador? Tal es la cuestión que ocupa el núcleo central del

² Para una descripción exhaustiva de los diferentes mecanismos participativos instaurados por la nueva Constitución (Ramírez Gallegos, F. y Espinoza, Alejandra, 2013: 109-140).

³ Véase Constitución de la República del Ecuador, 2008, título 1, capítulo primero, artículo 1o., Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente, p. 16.

⁴ Montecristi albergó a la Asamblea Nacional Constituyente 2007-2008. Se trata de un pequeño cantón del litoral ecuatoriano en que nació Eloy Alfaro, gran impulsor de la Revolución Liberal de inicios del siglo XX. R. Correa ha recuperado las banderas “alfaristas” como uno de los ejes de su discurso político.

análisis desarrollado en este texto. No se estudiará, sin embargo, el conjunto de instancias que según la Constitución están asociadas a la participación directa de los ciudadanos en la vida democrática.⁵ El texto se limita a estudiar aquellos que la literatura especializada reconoce como parte de los mecanismos de democracia directa (MDD).

El trabajo se concentra entonces en las dinámicas políticas asociadas al uso de los distintos mecanismos de democracia directa previstos en el nuevo orden constitucional ecuatoriano. El periodo de análisis abarca el ciclo 2009-2012 y toma en cuenta los diversos marcos normativos implantados, en el transcurso de la transición posconstitucional, para regular los derechos e instrumentos vinculados con el ejercicio de la participación popular. A diferencia del ciclo político posterior a la promulgación constitucional de 1998, en el vigente periodo se ha avanzado largamente en el desarrollo del marco legal que regula los principios y procedimientos que permiten la activación de la participación ciudadana en la vida democrática del país. Entre las leyes fundamentales aprobadas a este propósito constan el Código de la Democracia (CD), la Ley de Participación Ciudadana y Control Social (LPC), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (LPPF). Los dos primeros cuerpos legales son de particular relevancia para el análisis de los MDD.

En términos generales se considera que la democracia directa alude a la activación de mecanismos institucionales que procuran conectar, sin mayores intermediaciones políticas o filtros deliberativos, el pronunciamiento ciudadano con el proceso de toma de decisiones en determinada comunidad política. En esta perspectiva, la democracia directa puede ir desde la consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o ve-

⁵ La Constitución implanta múltiples instancias y procedimientos de participación popular que toman la forma de interfaces socio-estatales en que la ciudadanía toma parte, por medio de la discusión y la negociación con electos y funcionarios, de los procesos de construcción de las agendas públicas en todos los niveles de gobierno.

tar una decisión política (ley/política pública) hasta mecanismos como la iniciativa legislativa popular, que otorgan el derecho a los ciudadanos a proponer leyes al Poder Legislativo, o incluso las nuevas instancias de presupuesto participativo que permiten que la sociedad civil tome parte de los procesos decisionales sobre la distribución del presupuesto público. Además de tales mecanismos, se pueden situar algunos otros dispositivos de participación ciudadana que suponen un pronunciamiento popular a través del voto —excluyendo, claro está, a las elecciones— por medio de formas institucionales como el referendo, el plebiscito y la revocatoria del mandato.

Aunque las nociones más exigentes de la democracia directa acotan su sentido a los mecanismos que son promovidos por los ciudadanos en la perspectiva de influir directamente en la configuración de la voluntad popular, en este trabajo se adopta una perspectiva más laxa que asocia la idea de la democracia directa a toda clase de mecanismos, ya sean promovidos por la ciudadanía o por el poder político, que supongan algún nivel de influencia popular en la toma de decisiones públicas.⁶ Los MDD suponen entonces que la ciudadanía, mediante el voto, toma parte directa del proceso decisional a través de instituciones que se originan, ya sea por convocatoria de las autoridades, por mandato constitucional o por la propia iniciativa ciudadana (Welp y Serdult, 2011).

En concordancia con otros casos a nivel regional y global, desde 1998 el Ecuador reconoce constitucionalmente a la globalidad de las formas básicas de participación directa de los ciudadanos en la producción de decisiones públicas.⁷ La *consulta popular*, la *iniciativa legislativa* y la *revocatoria del mandato*. A fin de dar cuenta de la reciente evolución de la democracia directa en el país, este trabajo sitúa las tendencias en el uso de cada uno

⁶ Para una ampliación del debate véase Lissidini, A. *et al.* (2008).

⁷ Las dos primeras fueron reconocidas en 1978. El revocatorio en 1998. Para el análisis de la democracia directa en la Constitución de 1998, véase Pachano, S., “La democracia directa en Ecuador”, en Lissidini, A. *et al.* (2008).

de estos MDD a raíz de la aprobación popular de la nueva carta magna.

Se ha procurado, para los tres mecanismos antes nombrados, efectuar una contrastación con la dinámica de la democracia directa en el ciclo político abierto con la aprobación constitucional de 1998. Dicho contrapunto permite sostener que aun cuando la implantación constitucional de la democracia directa se consolida ya desde 1998, no es sino a raíz de la entrada en vigencia de la nueva Constitución que el proceso democrático ecuatoriano se ve permeado de modo más sustantivo por la activación de los diversos MDD.

El *despegue* de la democracia directa en el ciclo 2009-2012 estaría asociado, además, a la implantación y uso activo de una novedosa institución participativa que podría ser estudiada como una instancia no tradicional de participación directa de la ciudadanía en la vida política del país. Se hace referencia a la Silla Vacía, un dispositivo que permite a los ciudadanos tomar parte con voz y voto de las deliberaciones de los concejos de los gobiernos locales. El texto dedica el último de sus apartados a un breve recuento del diseño institucional y de los modos en que ha sido utilizado dicho nuevo MDD en el período analizado.

Antes de entrar en el análisis específico de cada uno de los MDD antes enunciados, se efectúa un somero repaso de los marcos normativos y procedimentales que regulan su puesta en marcha. Dicha lectura está atravesada por la constatación de las diversas transformaciones normativas en la regulación de la democracia directa entre las dos últimas Constituciones.

II. LOS CAMBIOS NORMATIVOS

La vigente carta magna modifica de modo sustantivo los anteriores marcos regulatorios de la democracia directa (DD) en el país. Dichos cambios apuntan al reforzamiento y flexibilización de sus condiciones de uso. Conviene detenerse brevemente en su descripción.

Al igual que en 1998, la Consulta Popular puede ser activada por iniciativa de la Presidencia de la República, de los gobiernos autónomos descentralizados y de la ciudadanía. La nueva carta magna incluye la posibilidad de su convocatoria por la vía de la Asamblea Nacional en casos en que se debata la actividad extractiva de recursos no renovables en determinados territorios. La vigente Constitución incluye además la posibilidad de que los ecuatorianos residentes en el exterior puedan también proponer el uso de tal mecanismo. En relación a la Constitución de 1998, se redujo el porcentaje de respaldo que se requiere en las consultas de iniciativa ciudadana del 8 al 5% a nivel nacional y del 20 al 10% a nivel local —siempre con relación al padrón electoral—. Por lo demás, en los casos en que se procure reformar la Constitución, crear una región autónoma (como nivel de gobierno) o convocar a Asamblea Constituyente —que cuando es encaminada por iniciativa ciudadana necesita el respaldo del 12% de las personas inscritas en el registro electoral nacional— no puede prescindirse del recurso obligatorio a la consulta al pueblo.

En cuanto a la iniciativa legislativa se instauró el derecho de la ciudadanía a la “iniciativa popular normativa”, a saber, una novedosa institución que abarca tanto la posibilidad de presentar proyectos de ley ante la Asamblea Nacional como la opción de hacerlo ante cualquier órgano con facultad normativa a nivel nacional o local. Esto último no formaba parte del anterior texto constitucional. La figura incluye, además, la posibilidad de viabilizar procesos de reforma constitucional por iniciativa popular para lo cual se requiere el respaldo de, al menos, 8% de las personas inscritas en el registro electoral. El trámite a seguir será el establecido para la consulta popular.

Por último, la revocatoria de mandato puede ser empleada por la ciudadanía para interpelar a todas las autoridades de elección popular, incluido el presidente de la República: la Constitución de 1998 limitaba su uso para revocar a autoridades locales y diputados. Dicho mecanismo sólo podrá ser activado, no obstante, luego del primer y antes del último año para el cual la autoridad ha sido electa. Otras regulaciones específicas —sobre todo los causales

para la revocatoria y las firmas de respaldo— han sido modificadas luego de la aprobación del texto constitucional en 2008. Se hace referencia a ellas más adelante.

Aunque en términos generales las barreras o filtros para activar tales mecanismos de democracia directa varían según cada MDD, la Constitución vigente establece que el umbral de aprobación para las consultas, referendos y revocatorias de mandato es la mayoría absoluta de los votos válidos y ya no del total de votantes como establecía la Constitución de 1998. La excepción a esta regulación es la revocatoria del presidente, pues para revocarlo de su mandato se requiere la mayoría de votantes.

Tabla 1. La democracia directa en dos Constituciones.
 Algunos rasgos centrales

	<i>Constitución 98</i>	<i>Constitución 2008</i>
Consulta Popular	Puede ser activada por iniciativa de la Presidencia, de GAD y de la ciudadanía. Firmas de respaldo para consultas de iniciativa ciudadana: 8% (nacional), 20% (local).	Se agrega la Asamblea Nacional y los ecuatorianos residentes en el exterior. Respaldo que se requiere para consultas de iniciativa ciudadana: 5% (nacional) y 10% (local). Convocatoria ciudadana a Asamblea Constituyente: 12% de personas empadronadas.
Iniciativa Popular Normativa	Ciudadanía puede presentar proyectos de ley ante Asamblea Nacional.	Ciudadanía puede presentar proyectos de ley ante cualquier órgano con facultad normativa a nivel nacional o local. Incluye opción de reforma constitucional (8% de firmas).
Revocatoria de mandato	Interpela autoridades locales y diputados. 30% de firmas en respectiva circunscripción territorial	Puede dirigirse a todas las autoridades de elección popular. No inferior a 10% de personas inscritas y 15% para presidenta o presidente.
Umbral de aprobación	Desde 2008, umbral de aprobación absoluta de los votos válidos y ya no del total de votantes como en 1998.	Desde 2008, umbral de aprobación para CP y RM es la mayoría absoluta de los votos válidos y ya no del total de votantes como en 1998.

FUENTE: Elaboración propia.

En términos globales se constata, entonces, que la vigente Constitución amplía los actores que pueden hacer uso de los MDD (migrantes), los ámbitos institucionales hacia los cuales puede activarse (ámbitos normativos locales), las autoridades que pueden ser interpeladas (revocatoria incluye a presidente) y los mismos alcances de la participación directa de la ciudadanía (posibilidad de plantear reformas constitucionales). Todo ello va asociado a una flexibilización global de las condiciones para su activación (reducción de los porcentajes de firmas de respaldo requeridas) y para su aprobación (mayoría de votos válidos y no de votos totales).⁸ Este conjunto de factores de innovación institucional habrían abierto el cauce para un efectivo despegue del uso de la democracia directa por un conjunto de actores sociales y políticos en el periodo 2009-2012. Dicho despegue parcial contrasta con el mínimo uso de tales mecanismos en el periodo posterior a las reformas constitucionales de 1998.

III. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ACCIÓN

Las páginas que siguen analizan los procesos de democracia directa a la luz del conjunto de iniciativas ciudadanas y políticas que las encaminaron. Se trata de ir más allá de la dinámica puramente electoral —analizar los resultados electorales de tal o cual proceso de participación popular directa— para observar cómo actores sociales y políticos han encaminado solicitudes e iniciativas de democracia directa respecto a diversos asuntos, aun si no siempre dichas iniciativas cumplieron con las disposiciones y condiciones formales que hubiesen habilitado su concreción definitiva.

El esquema analítico empleado abarca el estudio de cuatro mecanismos de democracia directa: tres convencionales —consulta popular, iniciativa popular normativa y revocatoria— y un innovador —la silla vacía—. Para la comprensión del despliegue de los tres primeros MDD indica el volumen global de iniciativas

⁸ Para un análisis en detalle del conjunto de transformaciones en los MDD de la Constitución 2008, véase Morales, J. P. (2008).

de democracia directa encaminadas hacia el órgano electoral y el número de procesos que efectivamente se realizaron luego de cumplir con los requisitos y condiciones formales estipuladas por las normativas vigentes. Se consideran además los resultados de los procesos efectivamente activados. Para el caso de la silla vacía se analiza su marco normativo y la forma en que empieza a desplegarse en específicos localidades del país.

1. *Las consultas populares*

Con la promulgación de la Ley Orgánica Electoral —Código de la Democracia (2009)— y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) se coloca el marco normativo específico que regula el funcionamiento de los MDD consagrados en la vigente Constitución del Ecuador. Bajo tal marco regulatorio, desde el primer trimestre de 2010 se empiezan a encaminar propuestas de consulta popular al Consejo Nacional Electoral.

Así, además del referendo-consulta convocado por la Presidencia de la República en mayo 2011, la Dirección de Organizaciones Políticas de la máxima autoridad electoral (el Consejo Nacional Electoral) da cuenta de 13 solicitudes de consulta popular iniciadas entre febrero 2010 y agosto 2012. La información recabada permite establecer que, de entre ellas, sólo dos procesos han llegado a término —es decir, han finalizado en una convocatoria electoral— hasta la fecha.

Tabla 2. Solicitudes de Consulta Popular 2010-2012

<i>Peticionario</i>	<i>Tema</i>	<i>Alcance</i>	<i>Inicio del proceso</i>	<i>Resoluciones CNE</i>
Asambleísta, partido político	Combate a la delincuencia, cárceles.	Nacional	02/2010	Se entregan formularios para recoger firmas. Proceso no convocado.

Prefecto	Adscripción cantonal a una provincia	Cantonal La Concordia	03/2010	Se entregan formularios para recoger firmas. <i>Consulta en La Concordia: 06-02-2012.</i>
Militante/ dirigente movimiento político	Instalación Asamblea Constituyente	Nacional	02/2010	Se entregan los formularios para recoger firmas Proceso no convocado.
Ciudadano, Fundación*	Sistema judicial, nuevo código penal	Nacional	12/2010	Se entregan los formularios para recoger firmas Proceso no convocado.
Ciudadano	Recursos estratégicos (agua)	Cantonal Baños	02/2011	CNE Tungurahua entrega formularios para recoger firmas. Pleno del CNE niega pedido de Consulta (10-11-2011).
Ciudadano, Fundación*	Familia, niñez y adolescencia	Nacional	10/2011	Se entregan los formularios para recoger firmas. Proceso no convocado.
Ciudadano/ Comité Pro mejoras	Adscripción de tierras comunitarias	Parroquial	06/2011	Se entregan los formularios para recoger firmas. <i>Consulta en Caspigasi del Carmen: 27-11-2011.</i>
Organización/comunidades	Conformación de circunscripción territorial indígena (CTI)	Cantonal Loreto	02/2012	No cumple con los requisitos en la presentación de solicitud.
Ciudadano/organización, comunidades	Conformación de CTI	Parroquial Ahuano y San José de Chonta Punta	02/2012	No cumple con los requisitos en la presentación de solicitud.
Ciudadanía/organizaciones	Minería/agua	Cantonal Quimsacocha	04/2012	Se entregan los formularios para recoger firmas. Proceso no convocado.
Autoridad local	Adscripción parroquial a un cantón	Parroquial Chacras	05/2012	CNE no da paso a solicitud: sólo el presidente de la República puede modificar la división político-administrativa del país.

Organi- zación Comunida- des	Conformación de CTI	Cantonal Loreto	08/2012	No se ha emitido resolu- ción hasta 16-08-2012.
Organi- zación Comunida- des	Conformación de CTI	Cantonal Arajuno	08/2012	No se ha emitido resolu- ción hasta 16-08-2012.

FUENTE: Dirección de Organizaciones Políticas / CNE (actualizado al 16 de agosto de 2012).

Elaboración: del autor.

* El mismo ciudadano presenta dos solicitudes de Consulta en relación con temas diversos.

Una mirada global de las iniciativas de consulta activadas en los últimos dos años permite observar que aquellas han sido encaminadas por autoridades públicas (Prefecto), por actores políticos (dirigentes/militantes de partidos o movimientos políticos) y por actores sociales (ciudadanos adscritos a organizaciones sociales, fundaciones, comunidades). Las iniciativas de estos últimos aparecen como las más numerosas. Se constata, además, que existe una mayor proclividad a su activación a nivel cantonal y parroquial (9) que a nivel nacional (4).

Con relación a los temas propuestos en las convocatorias a consulta, se observa que a nivel local priman cuestiones ligadas a arreglo de diferendos limítrofes y territoriales (3), configuración de circunscripciones territoriales indígenas (4) y recursos estratégicos (2). En el ámbito nacional, los temas son más heterogéneos, pero se aprecia cierta preponderancia del problema de la inseguridad, el combate a la delincuencia y las reformas a la justicia y al sistema penitenciario (2).

La información recabada respecto a las razones que explicarían la baja proporción de iniciativas de consulta que efectivamente terminan en la convocatoria a procesos electorales apenas indica que existen problemas formales en la presentación de solicitudes o en la recolección de firmas. Hacia futuro queda por estudiar este asunto con mayor detenimiento, sobre todo en los casos en que el CNE no invalida ni rechaza las solicitudes, entrega a los

peticionarios los formularios para la recolección de firmas, pero el proceso no llega a término. La información existente en los archivos del CNE no permite explicar tales cuestiones con precisión.

En cualquier caso, en el periodo analizado tuvieron lugar tres consultas populares: una a nivel nacional convocada por el presidente, una a nivel municipal (La Concordia) convocada por el prefecto y una a nivel parroquial (Caspigasi del Carmen) convocada por iniciativa del Comité Pro-mejoras de la localidad. Esta última sería la primera consulta popular activada desde la sociedad civil en la historia democrática del Ecuador. A continuación, se presenta un cuadro que resume las características generales de los dos últimos procesos.

Tabla 3. Tres consultas populares en el Ecuador posconstituyente

<i>Lugar, fecha, convocante</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Resultados %</i>	<i>Participación electoral</i>
Nacional/cantonal 7/05/2011 Presidente	Referéndum (cinco preguntas para reforma constitucional) y Consulta (cinco preguntas de varios temas)	SÍ: 47.12* NO: 41.08 Blancos: 6.37 Nulos: 5.43	Electores: 11'158,419 Votantes: 8'634,376 Participación electoral: 77.4%
Caspigasi del Carmen 27/11/2011 Comité Pro-mejoras	¿Está usted de acuerdo en que las tierras comunitarias de Caspigasi del Carmen, pertenezcan a la jurisdicción de la parroquia Calacali?	SÍ: 65.5 NO: 29.58 Blancos: 1.1 Nulos: 3.7	Electores: 746 Votantes: 693 Participación electoral: 93%
La Concordia 5/02/2012 Prefecto	¿A qué provincia quiere usted que pertenezca el cantón la Concordia? Provincia de Sto. Domingo de los Tsáchilas Provincia de Esmeraldas	A.: 64.92 B.: 27.78 Blancos: 1.51 Nulos: 5.78	Electores: 29.089 Votantes: 23.234 Participación electoral: 79.87%

FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

* Los resultados de la Consulta Popular convocada por el presidente hacen referencia al promedio de votos en las nueve preguntas dirigidas hacia el conjunto de la ciudadanía. Una pregunta tuvo carácter local.

La consulta, convocada por la Presidencia a inicios de 2011, comprendía diez preguntas sobre aspectos de diversa índole. Un primer grupo de preguntas aludió, en lo fundamental, a enmiendas constitucionales relativas a la reconfiguración del órgano encargado de la administración de justicia (el Consejo de la Judicatura). Un segundo bloque de interrogantes remitía a reforzar la prohibición constitucional de la propiedad accionaria de la banca y de los medios de comunicación por fuera de sus respectivos ámbitos de acción y a encaminar la existencia de un Consejo de Regulación de contenidos para la esfera comunicativa. Un tercer grupo de preguntas concernía a diversos “debates de sociedad” (prohibir la muerte de los animales en espectáculos públicos y el funcionamiento de casinos) y a la posibilidad de sancionar la no afiliación de los trabajadores a la seguridad social.

Aunque para diversos sectores la consulta constituía un episodio más de la incesante búsqueda de relegitimación del liderazgo presidencial —la “campaña permanente”— propia de un estilo populista de gestión, el gobierno puso todo su capital político en juego para reorientar la cuestión de la inseguridad ciudadana en torno al problema del mal funcionamiento del sistema de justicia.⁹ Este fue el *nudo gordiano* de la consulta. Incluso el controversial asunto del Consejo de Regulación de contenidos, que ya antes había paralizado la discusión de la Ley Orgánica de Comunicación¹⁰ en medio de la abierta confrontación entre medios y gobierno, pareció colocarse en un segundo plano en la deliberación pública previa a la votación del 7 de mayo de 2011. La centralidad de la cuestión de la inseguridad daba cuenta de una cierta reconfiguración de la agenda pública en tiempos de la RC.

⁹ Con la convocatoria a la consulta, Correa buscó recuperar iniciativa política sobre el problema de la inseguridad, despojar a la derecha de una de sus principales banderas y reconducir el debate sobre las razones de la inseguridad del terreno de los déficit de gestión gubernativa —y de su misma orientación— hacia el campo de la ineficacia en la administración de justicia.

¹⁰ Una de las leyes fijadas por el régimen de transición constitucional que no fueron aprobadas en el ciclo legislativo 2009-2013.

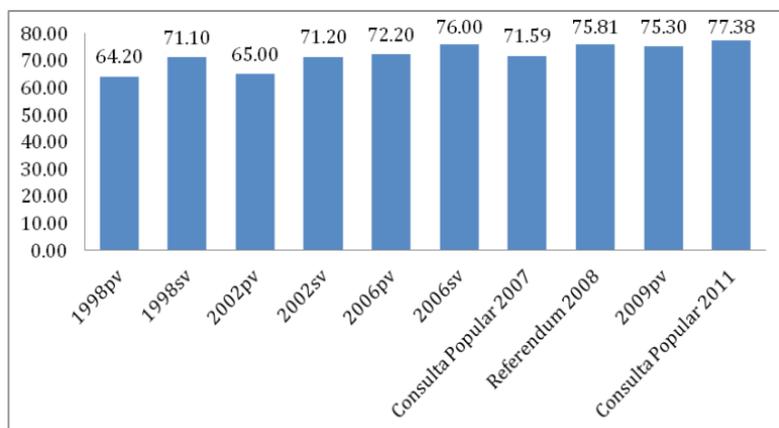
Confrontada a todo el arco de la oposición política y social, el gobierno hizo prevalecer sus tesis en las diez preguntas. En relación con el total de los votos, el SÍ (47.1%) obtuvo en promedio seis puntos de diferencia a nivel nacional con relación al voto negativo (41.07%). Si bien todos especulaban con un triunfo más contundente del oficialismo, el caso es que el gobierno logró conservar y superar incluso el caudal de votación que obtuviera el propio presidente Correa cuando fue reelecto en abril 2009.¹¹

Era el quinto triunfo electoral consecutivo de su movimiento político. Del otro lado, si bien los sectores de oposición esperaban imponer sus tesis en al menos una o dos preguntas —aquella relativa al Consejo de la Judicatura y la concerniente a la creación de un Consejo de Regulación de medios— también se vieron reconfortados por los resultados finales: el gobierno no les sacó una gran ventaja y fue derrotado en 12 de las 24 provincias del país.

De esa manera, los niveles de participación ciudadana en la consulta llegaron al 77.4%, a saber, el más alto porcentaje de participación electoral en todas las convocatorias electorales registradas desde 1998. La comparación toma en cuenta tanto las elecciones presidenciales como las consultas o referendos populares efectuados entre dicho año y 2011.

¹¹ En ese entonces Correa obtuvo 45.23% del total de votos (52% de los votos válidos).

Gráfica 1. Tasas de participación electoral 1998-2011
(porcentajes)¹²



FUENTE: CNE, Pyne (2002). Elaboración del autor.

Los niveles de participación electoral fueron igualmente muy elevados en las otras dos consultas realizadas en el periodo analizado. La primera, en la Parroquia Caspigasí del Carmen (Quito, Pichincha), alcanzó una cota de participación de 93%. La segunda, efectuada en el cantón de La Concordia (Santo Domingo de Los Tsáchilas), tuvo 80% de participación ciudadana.

Tal como se sugirió líneas arriba, estas dos consultas estuvieron concernidas con la resolución de “conflictos territoriales”, a saber, la pertenencia de específicas jurisdicciones o tierras a determinadas parroquias o provincias. Se trata de un tipo de conflictividad que se ha venido reproduciendo con regularidad en el país y que por primera vez encuentra una salida institucional con la convocatoria a sendas consultas populares. En ambos casos las tesis de los proponentes resultaron triunfadoras.

¹² Las abreviaciones pv y sv significan primera vuelta y segunda vuelta. En el Ecuador, para las elecciones presidenciales, existe la posibilidad del *ballottage*. En todas las elecciones presidenciales realizadas antes de 2009 —en que Rafael Correa fue electo en primera vuelta— fue necesario convocar a una segunda vuelta.

Los dos eventos electorales transcurrieron con normalidad a pesar de que, en el caso de La Concordia, diversos sectores políticos y sociales pusieron en cuestión la legitimidad de la consulta. Además de la propia polémica identitaria y territorial generada por la pertenencia del cantón a una u otra provincia (Esmeraldas o Santo Domingo), la consulta estuvo atravesada por cierta disputa entre el oficialismo y un partido opositor por izquierdas —el Movimiento Popular Democrático— MPD. Se temían conatos de violencia política que finalmente no ocurrieron.

En suma, si se compara el uso de la consulta popular entre el periodo 2009-2012 y aquel comprendido entre 1998-2007 se observa que la mayor novedad es el empleo de tal instrumento por parte de la ciudadanía. Tal fue el caso de la consulta convocada en Caspigasí del Carmen por iniciativa del “Comité Pro-mejoras” de la localidad. Tales Comités son una forma tradicional de organización comunitaria en el Ecuador y están asociadas a dinámicas asociativas destinadas a la autogestión de los problemas de infraestructura y servicios en barrios y comunas. Nunca antes la sociedad civil había conseguido activar una consulta popular de tal forma. Aunque se trata de una comunidad bastante pequeña, la realización de la consulta daría cuenta del progresivo reconocimiento político que actores sociales subalternos otorgan a la democracia directa como parte de sus instrumentos de acción política y resolución de conflictos.

Por lo demás, en el periodo 1998-2007 hubo dos consultas convocadas por el Poder Ejecutivo y cinco por los gobiernos locales.¹³ En el ciclo 2009-2012, como ya se ha constatado, la Presidencia ha recurrido a una consulta y los gobiernos locales a otra más. No se toma en consideración la consulta convocada en 2008 para la aprobación de la nueva carta magna puesto que fue convocada por la misma Asamblea Nacional Constituyente bajo el marco normativo derivado de su propio reglamento interno.¹⁴

¹³ Véase al respecto el trabajo de Pachano, S., *op. cit.*, en Lissidini (2008).

¹⁴ El artículo 69 de dicho reglamento señalaba: “Del referéndum aprobatorio: Una vez aprobado el texto de la nueva Constitución, y dentro de los cuarenta

Se trataba entonces de una consulta que no estaba regulada bajo ninguna de las dos Constituciones aquí consideradas.

2. La iniciativa popular normativa

La información recabada por la Dirección de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral da cuenta de 25 procesos de *iniciativa normativa* iniciados por diversos actores sociales, entre el segundo semestre de 2010 y el 22 de octubre de 2012. Tal es la fecha del último informe al que se ha tenido acceso para la redacción de este texto.

Tabla 4. La iniciativa popular normativa 2010-2012

<i>Sujeto</i>	<i>Tema</i>	<i>Órgano legislativo</i>	<i>Inicio del proceso</i>	<i>Resolución CNE</i>
Asambleístas, dirigentes políticos, ciudadanía	Proyecto de Ley Reformatoria en Materia Penal	Asamblea Nacional	12/2010	Cumple con número de firmas requerido.
Ciudadanas, organización social	Proyecto de reforma Ley de Seguridad Social	Asamblea Nacional	09/2010	Se entregan formularios para recoger firmas.
Ciudadanía, organización religiosa	Proyecto de ordenanza para uso de Silla Vacía	Concejo Cantonal (Machala)	11/2010	Se entregan formularios para recoger firmas.
Ciudadana	Proyecto de Ley de Desarrollo Artesanal	Asamblea Nacional	11/2010	Se entregan formularios para recoger firmas.
Ciudadanos, organización social	Reforma al Código Penal	Asamblea Nacional	12/2010	Se entregan formularios para recoger firmas.
Ciudadano	Derogatoria de ordenanza sobre cobro de tasas	Consejo Provincial (El Oro)	03/2011	Negado por improcedente.
Ciudadanos	Proyecto de Ley de Tierras	Asamblea Nacional	02/2011	No cumple formalidades

y cinco (45) días siguientes, el Tribunal Supremo Electoral convocará a referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución por, al menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos por los sufragantes”.

Ciudadano, Fundación	Ley reformatoria a la Ley de Régimen Especial para Galápagos	Asamblea Nacional	03/2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanía, Org. sociales (Fenocin y CNC-EA)	Ley de Tierras y Territorios	Asamblea Nacional	10/2011	Cumple con número de firmas requeridas
Org. sociales	Ley de Tierras y Territorios	Asamblea Nacional	10/2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanos, organización social	Reformas a Ley Educación Superior	Asamblea Nacional	10/2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanos, organización religiosa	Ley de Igualdad y Libertad Religiosa	Asamblea Nacional	11/2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadana, organización social (UNE)	Reforma Ley de Educación Intercultural	Asamblea Nacional	11/2011	Cumple con número de firmas requeridas
Organización social (Diabluma)	Propuesta espectáculos taurinos	Concejo Cantonal	11/2011	Se entregan formularios para recoger firmas. Revisión de firmas
Ciudadano, organización social	Ley Reformatoria Código de la Niñez	Asamblea Nacional	12/2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanos, organización social	Proyecto de nuevo Código del Trabajo	Asamblea Nacional	01/2012	No cumple formalidades
Ciudadano	Derogatoria de Ordenanza para el uso de suelos	Concejo Cantonal (Manta)	04/2012	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadana	Regulación zona excluida de La Concordia	Concejo Cantonal	12/2012	N.D.
Ciudadanas	Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Social	Asamblea Nacional	04/2012	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanía, organización social	Creación Parroquia Rural Montecristi	Concejo cantonal	05/2012	Devuelto. No completa requisitos.
Ciudadano	Enmiendas constitucionales del Referendo	Asamblea Nacional	06/2012	N.D.
Ciudadanos, asociación	Proyecto de Ley Veteranos de Guerra	Asamblea Nacional	06/2012	N.D.

Ciudadano	Parroquialización del sector sur de Cascales	Concejo cantonal	07/2012	N.D.
Concejal, asociación	Proyecto de Ley para Vigilancia del Cáncer de Mama	Asamblea Nacional	09/2012	Se entregan formularios para recoger firmas.
Ciudadanía, organización social	Proyecto de Ley Circunscripción Territorial Especial Amazónica	Asamblea Nacional	10/2012	No cumple formalidades.

FUENTE: Dirección de Organizaciones Políticas/CNE (actualizado al 13 de abril de 2012). Elaboración del autor.

N.D.: no hay datos sobre resolución de CNE.

Una vista panorámica al conjunto de iniciativas normativas de origen popular, permite observar que el impulso de tales mecanismos está asociado a reformas o proyectos de ley dirigidos hacia la Asamblea Nacional, como órgano con facultades normativas a nivel nacional. Así, a pesar de la innovación constitucional al respecto, sólo siete de las 25 iniciativas (28%) han sido dirigidas hacia órganos locales con facultad normativa (a nivel cantonal o provincial).

Se constata, al mismo tiempo, que en medio de la diversidad de áreas de interés a las que aluden las propuestas, cuatro temas legislativos han sido objeto de más de una iniciativa popular: tierras y territorios (tres iniciativas); materia penal (dos iniciativas); seguridad social (dos iniciativas); y demandas para que territorios específicos sean reconocidos como parroquias (dos iniciativas).

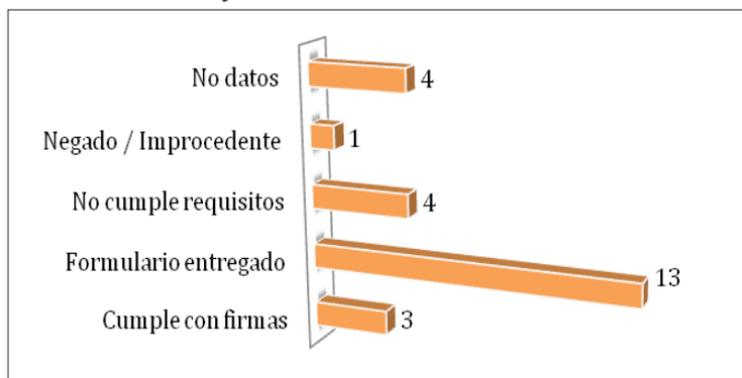
En lo que respecta a los sujetos políticos que han encaminado las iniciativas normativas la información es menos precisa. Aun así, el registro de la Dirección de Organizaciones Políticas permite constatar directamente que en al menos 14 casos las iniciativas fueron presentadas por organizaciones sociales o asociaciones cívicas y en dos casos por un dirigente o representante de organizaciones políticas.¹⁵ En los nueve casos restantes, es posible que

¹⁵ Esta iniciativa, promovida por una alta dirigente de un partido político con representación parlamentaria, ha abierto el debate sobre la legitimidad del origen de una iniciativa popular proveniente desde un sujeto político que puede presentar propuestas legislativas sin necesidad de recurrir a tal mecanismo. La resolución de tal cuestión aún no ha sido procesada por la Asamblea Nacional.

se trate también de iniciativas encaminadas desde ciudadanos que representan a específicas dinámicas asociativas, pero no ha sido posible corroborar tal cuestión: la información del CNE sólo coloca los nombres de los peticionarios.

El análisis de las resoluciones del CNE respecto a la viabilidad de las iniciativas, arroja las siguientes tendencias: en 52% de los casos (13) las solicitudes han sido admitidas y los peticionarios han recibido los formularios para la recolección de firmas; 20% de las iniciativas no han prosperado, ya sea por improcedentes (1) o por no cumplir con las formalidades exigidas en la ley (4); en 16% de los casos no existe evidencia de la resolución del CNE; y 12% de las iniciativas (3) cumplen con la recolección de firmas.

Gráfica 2. Las iniciativas normativas
y las resoluciones del CNE



FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

Las actas de la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas del CNE no permiten, sin embargo, determinar en qué estado del proceso se encuentran las iniciativas populares que han pasado al momento de recolección de firmas y, sobre todo, las que ya cumplieron con ese requisito. Para dar cuenta de aquellas, se procedió a contrastar la información del CNE con la proporcionada por la Asamblea Nacional del Ecuador respecto a los proyectos de

iniciativa ciudadana en trámite en el seno del Poder Legislativo.¹⁶ Dicha contrastación permite sacar a luz otra evidencia empírica sobre la iniciativa popular y facilita, además, la comprensión de su procesamiento en la esfera parlamentaria. El siguiente cuadro da cuenta de tales particularidades:

Tabla 5. Iniciativas populares presentadas a la Asamblea Nacional en 2009-2013

<i>Auspiciante e inicio del proceso</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Resolución de la Asamblea Nacional</i>
Ciudadano 10 / 2009	Ley de Contaduría General del Estado	No hay pronunciamiento del CAL* sobre su calificación. No se registra pronunciamiento del CNE.
Federación Nacional de Coop. de Transporte de Taxi del Ecuador 10 / 2009	Ley Reformatoria a Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	CAL lo <i>califica</i> y lo remite a la Comisión de Desarrollo Económico. Se remite a CNE para verificar 29 900 firmas (12/2009). Ley <i>aprobada</i> (se presentaron nueve proyectos legislativos sobre el tema).
Consejo Rectoral Universidad Kasama 09 / 2010	Ley de creación Universidad Estatal Regional Kasama	No calificada: no tiene iniciativa. No se registra pronunciamiento del CNE.
<i>Auspiciante e inicio del proceso</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Resolución de la Asamblea Nacional</i>
Ciudadanía, org. social 01/2012	Proyecto de Ley Orgánica Legalización de Tenencia de Tierras en el D. Metropolitano de Quito	Sin resolución.

¹⁶ Para efectuar la mencionada consulta se verificó en el siguiente enlace: <http://www.asambleanacional.gob.ec/tramite-de-las-leyes.html>

<p>Organización social/gremio: Unión Nacional de Educadores (UNE) 3/2012</p>	<p>Proyecto de Ley de Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe</p>	<p>CNE notifica a Asamblea que la Iniciativa cumple con número de firmas (4/2012). CAL <i>califica</i> proyecto. CAL resuelve unificarlo con los otros presentados en la Comisión de Educación (para presentar un solo articulado).</p>
<p>Organización social: Confederación Nacional de Organizaciones Camopesinas, Indígenas y negras (FENOCIN) 3/2012</p>	<p>Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios</p>	<p>CNE notifica a Asamblea que la Iniciativa cumple con número de firmas (4/2012) CAL <i>califica</i> proyecto, lo envía a Comisión de Soberanía Alimentaria (con otros cinco proyectos de ley sobre el tema). Trámite de Ley empieza en mayo de 2012.</p>
<p>Asociación: Soldados combatientes 1995 1/2013</p>	<p>Proyecto de Ley de Veteranos de Guerra del Ecuador</p>	<p>Difusión en la Asamblea en 02/2013. Aún sin resolución.</p>
<p>Asambleísta, ciudadanía 09/2010</p>	<p>Ley Reformatoria en Materia Penal</p>	<p>CNE notifica a Asamblea que la Iniciativa cumple con número de firmas (12/2010). CAL <i>califica</i> proyecto. Lo remite a Comisión de Justicia. Varios proyectos en debate en la Comisión.</p>

FUENTE: Asamblea Nacional del Ecuador. Elaboración del autor.

* CAL: Consejo de Administración Legislativa.

Así, en primer término, se detectaron ocho proyectos presentados por organizaciones sociales y ciudadanos a la Asamblea Nacional a través de iniciativa popular. Uno de ellos —el proyecto reformativo en materia penal— fue presentado, a la vez, por una legisladora. De entre esos ocho proyectos, tres no han sido ni procesados por ni presentados ante el órgano electoral y se encaminaron de modo directo al poder parlamentario: se trata de los proyectos de Contaduría General del Estado, de Legalización de Tenencia de Tierras en el Distrito Metropolitano de Quito y de creación de la Universidad Estatal Regional Kasama. Sólo este

último fue procesado por la Asamblea Nacional, que se pronunció en contra de la calificación al proyecto. Los otros dos no han sido procesados hasta la fecha. En cualquier caso, estas tres iniciativas populares indicarían que las organizaciones sociales y la ciudadanía han empleado dos canales institucionales para presentar sus propuestas de ley ante las instancias del caso.¹⁷

Cuatro de entre los otros cinco proyectos de ley presentados ante la Asamblea Nacional pueden ser colocados, al menos de modo provisorio, como los casos de iniciativa popular normativa que han tenido un desenlace (parcialmente) favorable en relación con los intereses de los peticionarios. Se trata de los siguientes proyectos normativos: Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe; Ley Orgánica de Tierras y Territorios; la antes mencionada Ley Reformatoria en Materia Penal, y la Ley Reformatoria a Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Estos cuatro proyectos fueron calificados por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), remitidos a las específicas Comisiones Parlamentarias encargadas de debatir las temáticas abiertas en cada proyecto y, a la vez, reconocidos por el CNE como aquellos que cumplieron con el número de firmas requeridas para encausar la iniciativa.

En los cuatro casos se observa, además, que tales iniciativas son unificadas o procesadas conjuntamente con otros proyectos de ley que tienen el mismo o similar objeto de legislación. Tal dinámica se habría constituido, entonces, como la estrategia regular de procesamiento parlamentario de las iniciativas populares normativas. Bajo esta lógica, una de las cuatro iniciativas populares en cuestión —las reformas a la Ley de Transporte— fue parte de, o contribuyó a, la elaboración de una de las leyes aprobadas en el ciclo legislativo abierto en 2009: la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre, y Seguridad Vial (nueve proyectos sobre el tema fueron presentados al Legislativo). Se trata, así, de la única

¹⁷ De hecho, en la justificación de las iniciativas encaminadas a la Asamblea los proponentes hacen mención, sobre todo, del Código Orgánico de la Función Legislativa y de sus artículos 54, 55 y 66 —que hablan de la iniciativa popular normativa—.

ley en que organizaciones de la sociedad civil —en este caso, la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte de Taxi del Ecuador— aparecen como uno de los actores que están en el origen de uno de los 56 proyectos normativos votados por el parlamento hasta julio de 2012.¹⁸

El modo en que se están procesando los proyectos de ley encaminados a través de iniciativa popular abre, en cualquier caso, el interrogante sobre si tal procedimiento resguarda la especificidad normativa de tales iniciativas y si, en la medida en que se disuelven con otros proyectos, aún cabe considerarlos plenamente como formas de legislación popular directa. Tales cuestiones podrán ser resueltas, de manera precisa, al estudiar la forma en que los proyectos normativos presentados por dos importantes organizaciones sociales —de maestros (UNE) y de campesinos/indígenas (FENOCIN)— sean finalmente procesados por el Legislativo en el marco de otros proyectos presentados sobre cuestiones relativas a las reformas educativas y a la Ley de Tierras.

Más allá de esta cuestión, se aprecia que las cuatro iniciativas con resolución aparentemente favorable fueron encaminadas por organizaciones sociales y políticas con considerable capacidad de movilización de recursos y de capital militante a su disposición (transportistas, campesinos, docentes y partido político). Ello confirmaría las sospechas de diversos críticos de los MDD, y de las iniciativas ciudadanas en particular, respecto a la preeminencia que pueden tener en su activación ciertas “minorías ruidosas” con elevadas capacidades de organización colectiva. Dicha preeminencia pondría en un segundo plano a la ciudadanía no organizada o a las pequeñas organizaciones con escasos recursos para la movilización colectiva. Tal parece ser el caso, en el periodo analizado, de los “Soldados Combatientes de 1995” cuyo proyecto de ley sobre los Veteranos de Guerra del Ecuador —presentado tanto en el parlamento como en el órgano electoral— no parece haber sido procesado por ninguna de las dos instancias.

¹⁸ Los otros dos proponentes de la Ley fueron la Función Ejecutiva y la Función Legislativa. Para más detalle, véase el primer ensayo de este volumen.

3. *La revocatoria de mandato (RM): despegue y... ¿contención?*

Las iniciativas de revocatoria del mandato a diversas autoridades aparecen como el MDD al que con más frecuencia han acudido los ecuatorianos en el periodo posconstitucional. Así, entre inicios de 2010 y abril de 2012 se han encaminado 784 solicitudes dirigidas al Consejo Nacional Electoral (CNE) a fin de acceder a los formularios que permiten iniciar el proceso de RM. De entre ellas, 10% se concretó en convocatorias electorales. Así, hasta el primer semestre de 2012, fueron convocados 78 procesos electorales con el específico objeto de que la ciudadanía decida si revoca o no el poder a las autoridades que antes había elegido.

Del total de solicitudes de RM encaminadas hacia el CNE, 98% están dirigidas a las autoridades locales: prefectos, alcaldes, concejales, presidentes y vocales de juntas parroquiales. Los demás procesos de RM iniciados en los últimos dos años han sido dirigidos contra el presidente de la República (tres solicitudes), contra el presidente de la Asamblea Nacional (una solicitud) y contra diversos asambleístas (12 solicitudes). En ninguno de estos últimos casos se ha concretado una convocatoria electoral en que se decida la efectiva revocatoria del mandato a tales autoridades.

Ahora bien, de las 784 iniciativas de RM, 730 fueron encaminadas antes de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas —Código de la Democracia— y a la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Participación Ciudadana que regulan la revocatoria del mandato. La aprobación legal de dichas reformas se concretó en mayo de 2011. Según la información sistematizada por la Dirección de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral, hasta mediados de 2012 se presentaron, entonces, 54 solicitudes de revocatoria adicionales. En vista de que las reformas a la regulación de la revocatoria del mandato se concretaron una vez que ya se habían encaminado las primeras 730 solicitudes, 286 de entre ellas —sobre todo aquellas que habrían ingresado en una fecha cercana a la promulgación de las reformas— entraron a una “fase de transición” para

adecuarse a la nueva normativa. Sólo 43 de éstas presentaron la documentación para ser validadas en dicho marco.

Tabla 6. Solicitudes de RM presentadas en 2010-2012

<i>Total de solicitudes de RM presentadas</i>	<i>Solicitudes presentadas antes de la reforma</i>	<i>Solicitudes que presentaron firmas</i>	<i>Convocatorias a procesos electorales para RM</i>	<i>Solicitudes que entraron en fase de transición</i>	<i>Solicitudes presentadas luego de la reforma</i>
784	730	136	78	286	54

FUENTE: CNE. Elaboración de los autores.

El seguimiento de la dinámica global de la revocatoria del mandato en los dos últimos años evidenciaría que las reformas normativas consagradas en mayo de 2011 han desincentivado largamente a los actores sociales y políticos a proseguir con el uso activo de tal MDD. Si entre mayo de 2011 y abril de 2012 se presentaron 54 solicitudes de RM —aproximadamente cinco por mes—, entre 2009 y abril de 2011 se presentaron 730 solicitudes de revocatoria, es decir, 26 solicitudes por mes —considerando 28 meses—. La desaceleración en el uso de la RM es evidente.

Las reformas no sólo han tenido como efecto un nítido decremento en el volumen de iniciativas de RM presentadas al CNE. También han supuesto un estancamiento en el número de procesos electorales efectivamente convocados con el objeto de poner en consideración de la ciudadanía la continuidad o no del mandato de los electos. Así, ninguna de las solicitudes de RM presentadas luego de las reformas de mayo de 2011 ha desembocado, hasta pasado el primer semestre de 2012, en convocatoria electoral alguna.¹⁹ Por el contrario, si se descuentan del total de solicitudes presentadas antes de la reforma normativa (730) aquellas que entraron en fase de transición (286), se observa que, entre 2009 y abril 2011, se procesaron 444 solicitudes de RM. De estas

¹⁹ Véase Holger Paúl Córdova (2012).

últimas, los procesos electorales efectivamente convocados representen 17.56%, es decir, 78 elecciones para RM.

¿Cuáles fueron específicamente las reformas legales que modificaron la dinámica de los procesos revocatorios en el Ecuador posconstituyente? Aunque no es éste el lugar para detenerse en la explicación detallada de los cambios normativos y de su sentido político, conviene nombrarlos brevemente a fin de situar algunas pistas sobre el vigente declive del uso de este MDD en el país.²⁰ Ello es aún más necesario puesto que las reformas se concretaron, de diversos modos, como reacción de los poderes constituidos al dinámico uso de la RM entre 2009 y 2010.

En efecto, diversos actores políticos y sobre todo los gremios de los gobiernos autónomos descentralizados —en particular la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)— presentaron demandas de inconstitucionalidad de la regulación del mecanismo de revocatoria del mandato en medio del acelerado incremento de la solicitudes de activación de tal figura desde 2009. Se trataría entonces de un deliberado proceso de *contención* del avance de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional como efecto de la expresa iniciativa política de los gobiernos locales —que han sido los principales destinatarios de las demandas de revocatoria— frente al intenso uso de la RM a nivel local.

En el marco de tal impugnación de los poderes locales, las líneas generales de la reforma consagrada en mayo de 2011 para regular el procedimiento de activación de la RM pueden ser ubicadas en torno a tres ejes: a) la exigencia de una mayor fundamentación político-legal en la motivación de la solicitud de RM²¹ y en el procedimiento de revisión de la misma por parte del órgano

²⁰ Para una explicación constitucional y extensa del asunto, véase Holger Paul Córdova (2012).

²¹ La motivación legal para solicitar una revocatoria podrá fijarse en torno a los criterios de incumplimiento del plan de trabajo, de las disposiciones legales sobre participación ciudadana y de las demás obligaciones constitucionales y legales según el tipo de autoridad electa.

electoral,²² b) la obligatoriedad de notificar a la autoridad contra la que se ha presentado la solicitud de RM para que pueda contestar e impugnar dicha solicitud de manera documentada; y c) la proporcionalidad entre el número de firmas requeridas para presentar la solicitud de RM y el tamaño de la circunscripción electoral en la que se abre el proceso (los plazos para la recolección de firmas también varían según el número de electores).²³

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 RM 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 se habría activado de modo más frecuente tal mecanismo de democracia directa. En cualquier caso, a pesar de las iniciativas de los poderes constituidos para desacelerar el uso de la RM, el número de solicitudes presentadas y el número de revocatorios efectuados entre 2010 y 2012 no tiene precedentes en el Ecuador democrático.

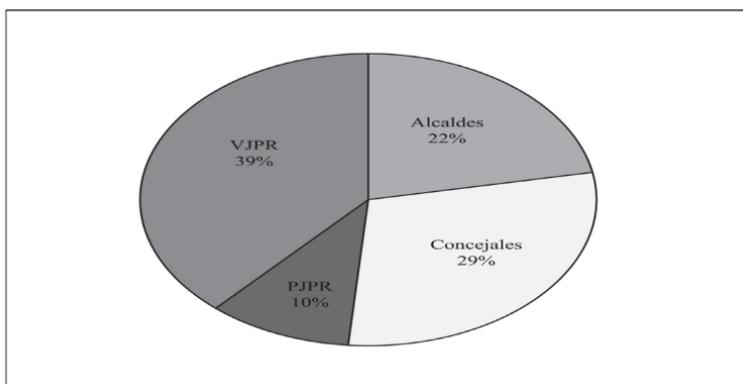
²² Con la reforma, se amplía y refuerza la intervención del órgano electoral, entre otros, en los siguientes niveles: a) revisar la motivación presentada por el accionante para que la solicitud de revocatoria no tenga visos de ilegalidad o inconstitucionalidad; b) notificar a la autoridad cuestionada para que presente su impugnación; y c) decidir si acepta la contestación de la autoridad para dar paso al proceso revocatorio.

²³ Así, se mantiene el 10% de firmas requeridas para los casos en que la circunscripción electoral tenga más de 300,000 electores inscritos (y se da un plazo de 180 días para la recolección de firmas) pero se aumenta el número de firmas exigidas en el caso de pequeñas circunscripciones (en las que el plazo para la recolección de firmas es menor). En una circunscripción de menos de 5,000 electores se debe, entonces, presentar 25% de firmas de respaldo en relación al padrón (plazo de 60 días para recogerlas) mientras que en una circunscripción de entre 5.001 y 10.000 electores el porcentaje de firmas requeridas desciende al 20 por ciento.

A. *Procesos revocatorios y dinámica electoral: algunos rasgos generales*

Los 78 procesos revocatorios efectuados estuvieron dirigidos a diverso tipo de autoridades locales con excepción del representante del gobierno provincial (prefecto). Así, los alcaldes fueron objeto de 17 procesos de RM, los concejales (urbanos y rurales) de 23, los presidentes de junta parroquial (PJPR) de ocho, y los vocales de junta parroquial (VJPR) de los 30 restantes.²⁴ De este modo se constata que un poco más de la mitad de los procesos electorales convocados en razón de las RM se efectuaron a nivel de los gobiernos municipales (51% entre alcaldes y concejales) y un poco menos de la mitad se dirigieron hacia los gobiernos parroquiales (49% entre presidentes y vocales de juntas parroquiales).

Gráfica 3. Revocatorias del mandato según tipo de autoridad



FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

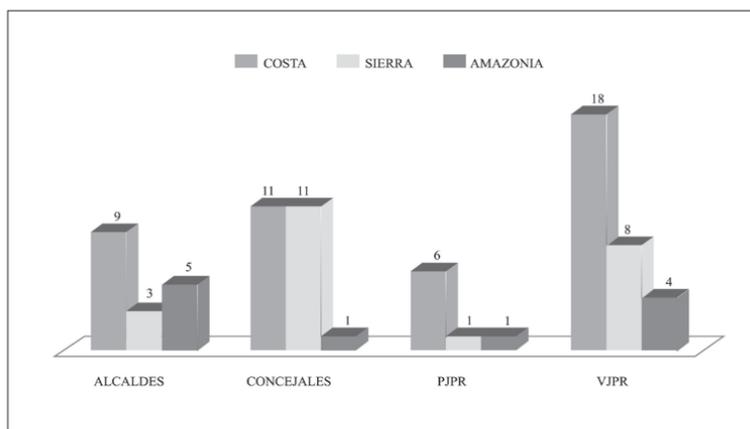
Al considerar la dinámica electoral asociada a los procesos de RM según los tipos de autoridad interpelada y según las regiones en las que aquellas se implantan, se puede observar que 56% de los procesos electorales fueron convocados en la región Costa,

²⁴ Las juntas parroquiales fueron reconocidas por la Constitución como el nivel de gobierno de las parroquias rurales del país.

29% en la Sierra y 14% en la Amazonía. La región Litoral del Ecuador concentra además el mayor número de RM para cada una de las autoridades, aunque en el caso de los concejales hay un igual número de revocatorias en Costa y Sierra (11).

Llama la atención que el número de alcaldes sometidos a procesos revocatorios sea más alto en la Amazonía (cinco) que en la Sierra (tres). De hecho, en la región amazónica los alcaldes aparecen como la autoridad local más contestada en relación a los otros tres tipos de representantes políticos sometidos a procesos de RM. En la Sierra, la autoridad más impugnada es la de los Concejales: casi 50% de los procesos revocatorios que han tenido lugar en dicha región van dirigidos a los ediles.

Gráfica 4. Revocatorios por autoridad y región

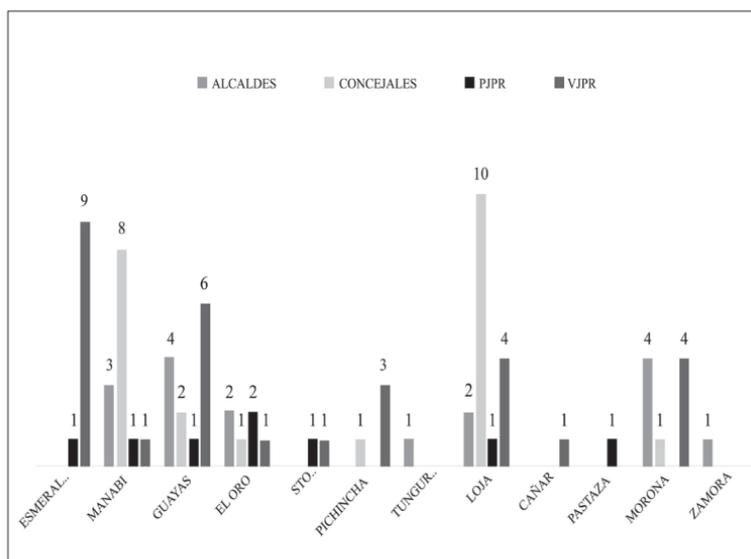


FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

Al indagar por la localización provincial de las RM se observa, como principal hallazgo, que aquellas se han efectuado en la mitad de las 24 provincias del país. Se constata, además, que cinco provincias concentran casi 80% (62) de los procesos revocatorios abiertos en el país: Loja (17), Guayas (13), Manabí (13), Esmeraldas (10) y Morona Santiago (9).

De entre tales provincias, en Loja, Guayas y Manabí se han realizado referendos revocatorios para los cuatro tipos de autoridades locales. En el caso de El Oro, aun si sólo se han abierto seis procesos, también se observa que la RM ha sido empleada para interpelar a todas las autoridades locales.

Gráfica 5. Procesos revocatorios por provincia y autoridad



Fuente: CNE. Elaboración del autor.

La gráfica anterior permite constatar la alta concentración de procesos revocatorios para alcaldes y concejales en determinadas provincias del país. En cuanto a los primeros se constata que el 75% de aquellos (17) están concentrados en cuatro provincias: Morona Santiago (cuatro), Guayas (cuatro), Manabí (tres) y Loja (dos). En cuanto a las RM abiertas contra los Concejales la concentración es aún más nítida: 18 de los 23 procesos electorales realizados respecto a tal autoridad local se efectuaron en dos provincias: Loja (10) y Manabí (ocho).

La dinámica de los procesos revocatorios en Loja merece particular atención. En dicha provincia se localiza el 20% del total de convocatorias electorales efectuadas en tal razón a nivel nacional, concentra además el 75% de RM realizados en las provincias de la sierra (17 de 23) y tiene el número más elevado de RM a Concejales en relación a todo el resto de provincias. Las RM están asociadas, de diversos modos, a disputas por el poder político. En el caso de la provincia de Loja, la intensidad del uso de tal mecanismo de democracia directa podría indicar la intensidad de las luchas políticas locales y su específico estudio permitiría dar cuenta de las tendencias y lógicas de la conflictividad sociopolítica en curso en tal territorio.

B. *El revocatorio a los alcaldes*

Del total de autoridades cuya continuidad en el poder político local estaba en cuestión, 57 se mantuvieron en sus cargos y a 21 les fue revocado el mandato. La proporción de revocatorios efectivos alcanza entonces, en términos globales, el 27 por ciento.

Tabla 7. Autoridades revocadas

	<i>Procesos electorales</i>	<i>No revocado</i>	<i>Revocado</i>
Alcaldes	17	11	6
Concejales	23	14	9
Presidentes JPR	8	5	3
Vocales JPR	30	27	3
Total	78	57	21

FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

Al analizar la proporción de mandatos revocados según tipo de autoridad, se constata que son los concejales quienes tienen mayor propensión a ser revocados de sus mandatos: nueve de los 23 concejales (urbanos y rurales) con demandas de RM han sido finalmente desplazados de sus funciones luego del pronunciamiento popular. La proporción alcanza el 39%. Alcaldes y presidentes de Junta Parroquial han sido revocados en umbrales similares, a sa-

ber, entre 35 y 37.5% respectivamente. De otro lado, sólo 10% de los vocales de junta parroquial han debido abandonar sus cargos luego de los procesos electorales abiertos por RM. No cabe, pues, sugerir alguna correlación entre el tamaño de las circunscripciones electorales y los resultados de los procesos revocatorios.

Al auscultar, específicamente, el desenvolvimiento de las RM efectuadas a nivel de los gobiernos municipales se constata que aquellos han tenido lugar en 17 cantones de siete provincias del país. Se observa, además, que tres sujetos políticos (partidos o movimientos) han sido objeto del 70% de procesos electorales efectuados hasta la fecha: el movimiento oficialista Alianza País (35.2%), el brazo electoral del movimiento indígena Pachakutik (17.6%) y el Partido Sociedad Patriótica (17.6%). Estos tres actores políticos —que se encuentran entre los cinco con mayor presencia a nivel de los gobiernos municipales— han debido sostener la continuidad de sus alcaldes en 12 de los 17 procesos de RM efectivamente convocados. Los restantes procesos han sido dirigidos contra alcaldes electos por el Partido Roldosista Ecuatoriano (uno), el Movimiento Popular Democrático (uno), y otros movimientos locales —el Movimiento Municipalista (dos) y el Movimiento Baños Turístico (uno)—.

Tabla 8. Procesos revocatorios a alcaldes

<i>Provincia</i>	<i>Cantón</i>	<i>Sujeto político</i>	<i>Resultado</i>
Morona Santiago	Tiwintza	Pachakutik	Revocado
Morona Santiago	Palora	Pachakutik	Ratificado
Morona Santiago	Limón Indanza	Pachakutik	Ratificado
Morona Santiago	Pablo Sexto	P. Sociedad Patriótica	Revocado
Zamora Chinchipe	Palanda	P. Sociedad Patriótica	Revocado
Guayas	Santa Lucía	P. Sociedad Patriótica	Ratificado
Guayas	Marcelino Maridueñas	Alianza País	Ratificado
Guayas	Playas	Alianza País	Ratificado
Guayas	Naranjito	Alianza País	Ratificado
Manabí	Jaramijó	Mov. Municipalista	Revocado
Manabí	Junín	Mov. Municipalista	Revocado
Manabí	Puerto López	Mov. Popular Democrático	Ratificado

El Oro	Huaquillas	Alianza País	Ratificado
El Oro	Balsas	Alianza País	Ratificado
Loja	Pindal	Alianza País	Ratificado
Loja	Puyango	Partido Roldosista Ecuatoriano	Ratificado
Tungurahua	Baños	Mov. Baños Turístico	Revocado

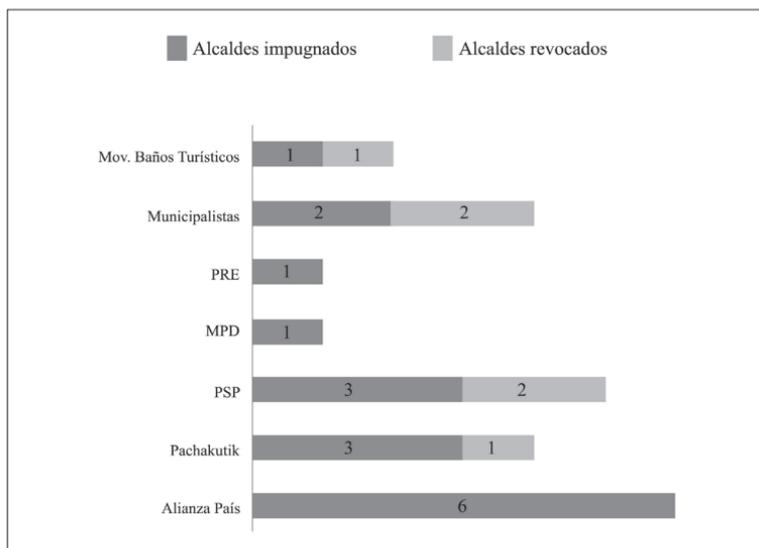
FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

Los alcaldes que terciaron en las elecciones municipales por el movimiento oficialista Alianza País recibieron entonces el mayor número de impugnaciones en el periodo analizado. En ningún caso, sin embargo, dichos alcaldes fueron revocados: todos los procesos electorales en que se pusieron en juego sus mandatos condujeron a la ratificación de sus cargos. De estos seis procesos, la mitad tuvo lugar en cantones de la provincia del Guayas y la otra mitad en dos provincias del sur del país (El Oro y Loja).

En relación a los alcaldes electos por el movimiento Pachakutik se observa que sólo en uno de los tres procesos de RM abiertos en su contra les fue finalmente revocada la conducción del gobierno municipal. Dicha revocatoria tuvo lugar en el cantón Tiwintza de la provincia de Morona Santiago. Estos tres procesos electorales tuvieron lugar en cantones de la Amazonía.

En torno a los alcaldes electos por el Partido Sociedad Patriótica (PSP) se han llevado a cabo tres procesos electorales asociados a las RM. Dos de ellos se han efectuado en cantones amazónicos y el restante en la costa del país. Los dos procesos de RM efectuados en contra de las autoridades electas por Sociedad Patriótica en los cantones amazónicos se zanjaron con un pronunciamiento popular desfavorable a la continuidad de los alcaldes en el poder municipal. De este modo, el PSP aparece como el partido político con mayor proporción de alcaldes efectivamente revocados.

Gráfica 6. Revocatorios a alcaldes por partido político



FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

Las impugnaciones efectuadas a los alcaldes electos por el PRE y el MPD se zanjaron, por otro lado, con un resultado favorable a su continuidad en el ejercicio del poder municipal. No sucedió del mismo modo con los alcaldes electos por movimientos locales: en los tres cantones (Baños, Junín, Jaramijó) en que se efectuaron procesos de RM a tales alcaldes, el pronunciamiento popular determinó el cese de sus mandatos. Esto último sugeriría que existe una mayor debilidad de los partidos/movimientos locales, en relación con aquellos que tienen una implantación nacional, a la hora de hacer frente a procesos electorales de diverso tipo.

En definitiva, la RM ha jugado un rol central en el vigente movimiento de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional. No existe precedente de semejante dinámica en el vigente ciclo democrático. Luego de las reformas constitucionales de 1998, y a pesar del reconocimiento de la RM, no hubo ningún proceso abierto para interpelar a las autoridades electas por medio de tal

mecanismo. El despegue de la democracia directa adquiere aquí una nítida faceta. Quedan por auscultarse las específicas razones que explicarían tal escenario. A primera vista se puede sugerir que la flexibilización constitucional de las condiciones para encaminar la RM habría incentivado a su intenso uso durante el periodo analizado. No cabría descartar, a la vez, la continuidad de una atmósfera abiertamente hostil a la estructura de la representación política (“el rechazo a la partidocracia”) como uno de elementos que motivarían el despliegue de las demandas de revocatoria. Antes, durante y después del proceso constituyente 2007-2008 el malestar y la desconfianza hacia la política instituida han jugado un papel relevante en la legitimación del impulso participativo y en la necesidad de despartidizar la vida política de la nación por medio de una serie de dispositivos que promueven la participación directa de los ciudadanos. La dicotomía “partidos perversos” vs. “ciudadanos virtuosos” ha atravesado largamente el campo del discurso político en el país y puede estar asociada a la intensificación sin precedentes de la RM a nivel de los poderes locales. Se trata de una hipótesis que requiere, desde luego, de mayor fundamentación.²⁵ En todo caso, la conflictividad atada a dicha tensión permitiría también comprender la reacción de los poderes constituidos ante la vorágine de demandas revocatorias en su contra, así como las posteriores reformas normativas que bloquean su relativamente fácil activación previa.

IV. LA SILLA VACÍA COMO MDD

La silla vacía (SV) aparece como uno de los más novedosos mecanismos participativos incorporados en la nueva Constitución. Aunque en los debates constitucionales la inclusión de esta figura no generó mayores expectativas —en la medida en que la carta magna estipuló la implantación de otros espacios de deliberación pública con mayor poder de decisión—, apenas se aprobó

²⁵ Para un primer desarrollo de esta hipótesis, véase Ramírez Gallegos, F. (2010).

el nuevo texto se multiplicaron las demandas ciudadanas por hacer uso del nuevo mecanismo. Algunos gobiernos locales debieron incluso expedir ordenanzas *ad hoc* para regular la utilización ciudadana de la SV en espera de la aprobación legislativa de la normativa que fijaría las condiciones y límites de su activación.²⁶ Luego de la promulgación de la Ley no han cesado las demandas populares por hacer uso de dicho mecanismo participativo.

¿En qué consiste dicha instancia participativa que despierta tanto interés entre organizaciones y ciudadanos? El artículo 101 de la Constitución señala, simplemente, que

las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará *una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse*, con el propósito de *participar en su debate y en la toma de decisiones* (cursivas nuestras).

La definición constitucional de la SV permite observar la articulación de tres aristas de la participación ciudadana: aquella que alude al hecho de tomar parte en los debates y deliberaciones que encuadran la adopción de decisiones (dispositivo deliberativo); la que concierne la puesta en marcha de una específica dinámica de representación de lo social en el espacio de la política (la participación como aumento de representación) y, por último, aquella que remite a la participación directa de la ciudadanía, con voz y voto, en la toma de decisiones locales. Para ponerlo en términos muy simples, la silla vacía prefigura entonces la posible conjunción de la participación como deliberación, como representación y como intervención directa de los ciudadanos con poder decisorial. Esta participación directa, con el recurso al voto, acercaría la Silla Vacía al universo de los MDD.

El artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana —donde se condensa el mayor desarrollo normativo sobre la SV— hace

²⁶ Es el caso de Cuenca, la tercera ciudad más grande del país, donde el gobierno municipal expidió una ordenanza temporal para procesar las múltiples demandas ciudadanas de participación en la silla vacía.

explícito el procedimiento de activación y uso de tal mecanismo y se centra en el problema de cómo configurar la participación directa y la representación de la sociedad civil en los nuevos espacios políticos locales:

a) Sobre la delegación ciudadana: En *las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés* de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los GAD.

b) Sobre las sesiones del concejo local. La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación.

c) Sobre los derechos de los delegados ciudadanos. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con *voz y voto*.

d) Sobre conflictos entre delegados. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, *se establecerá un mecanismo para consensuar su voto*. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno en el tiempo determinado en la sesión, sólo serán escuchadas sin voto. Tal regulación se complementa con una disposición del Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) que establece que:

e) Sobre la rendición de cuentas. “Las personas que participen con voto *serán responsables administrativa, civil y penalmente*” (artículo 311).

La norma insiste, por otra parte, que el ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la regulación establecida en cada *gobierno autónomo descentralizado*.

Luego de dos años de la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana, más de 50% de los municipios del país (224) tienen ya sus propias ordenanzas para regular el funcionamiento de la SV. Ello ha dinamizado su uso por parte de la ciudadanía y las organizaciones sociales según las temáticas que les incumben a nivel local. Tal mecanismo abre el espacio político para una

suerte de *representante ciudadano* con relativa capacidad de influenciar, de modo directo, en los procesos de toma de decisiones públicas que se adoptan en el curso de las deliberaciones de los concejos locales.

La progresiva institucionalización de ese mecanismo está atravesada, no obstante, por una heterogeneidad de diseños institucionales que encaminan diversas vías de componer la representación de la sociedad civil para el uso de tal mecanismo de participación directa. De diversos modos ello instaura un escenario en que “semirrepresentantes ciudadanos” coexisten, en la estructura decisional del gobierno local, con los representantes de los partidos o movimientos políticos a los concejos locales —en el Ecuador se los denomina “concejales”—. En torno a los criterios y procedimientos para configurar, y legitimar, dicha representación “propia” de la ciudadanía se ha abierto una prolífica corriente de innovación institucional que contesta, traduce y re-significa las regulaciones nacionales según los contextos de la política territorial y de acuerdo a las específicas experiencias participativas previas (o a su misma ausencia).

La construcción de una representación *oficial* de los ciudadanos y de las organizaciones sociales ha incentivado la emergencia de disputas al interior mismo de los actores de la sociedad civil respecto a la legitimidad de sus específicos espacios como origen de la designación de representantes a la Silla Vacía. Así, se esbozan diversos órdenes de justificación política para priorizar, como fuente de la autorización popular, a las organizaciones sociales por sobre los colectivos y los ciudadanos (a título individual) o viceversa; se discute la idoneidad democrática de la representatividad de los territorios por sobre aquella que apunta a la representación de problemas o de sectores, o viceversa; y se confrontan visiones sobre el poder relativo de los “nuevos” representantes (otorgar o no derecho a voto en cualquier tipo de debate) así como

acerca del estatus mismo de dicha representación (parcial, temporal, circunstancial, fija, rotativa, etcétera).²⁷

Este campo de disputa y recreación institucional se centra, en lo fundamental, en las vías de experimentación con que los sistemas de poder local encaran el desafío de regular la representación de la sociedad civil en los espacios participativos —en este caso, la Silla Vacía— atravesados por el imperativo de generar delegados o representantes ciudadanos que “actúan en lugar de”, para retomar la fórmula clásica de H. Pitkin (1967). Si la cesión de soberanía aparece como un elemento constitutivo de todas las formas de participación democrática, incluso de aquellas que se emplazan como las fórmulas más directas de implicación ciudadana en la vida pública, la cuestión que debe ser despejada, a nivel teórico y empírico, concierne a las específicas formas políticas y procedimentales con que tales innovadores procesos de delegación invisten de legitimidad democrática a la participación directa de los ciudadanos en el orden político.

V. CONCLUSIONES BREVES

El examen de diversos MDD en el Ecuador posconstitucional permite constatar la existencia de un movimiento global hacia el uso de todos los MDD estipulados en la carta magna. Destacan al respecto la primera consulta popular de iniciativa ciudadana así como las primeras revocatorias de mandato en la historia democrática del país. De otro lado, una de las 57 leyes aprobadas por el Legislativo entre 2009 y 2012 estuvo atravesada por un proyecto legislativo presentado a través de iniciativa popular. Todo ello dibuja un escenario altamente distinto a la inercia de la DD en el periodo posterior a la Constitución de 1998. La flexibilidad de las condiciones institucionales que habilitan el uso de los diversos MDD —siempre en relación con los marcos normativos deriva-

²⁷ Para una primera indagación sobre la variedad institucional en los diseños locales de la Silla Vacía y las controversias generadas en su torno, véase Ramírez Gallegos, F. y Espinosa, A. (2013).

dos de las reformas constitucionales de 1998— habría incidido largamente en su intenso uso por parte de diversos actores sociales y políticos.

En medio de este escenario, no obstante, los poderes constituidos ya han conseguido desacelerar el dinamismo de la DD por medio de reformas normativas que, como en el caso de las aplicadas al procedimiento de la revocatoria del mandato, colocan mayores filtros institucionales a las demandas ciudadanas que interpelan el mandato de los electos. Igual cosa se puede intuir —aun si esto último requiere mayor estudio— del modo en que el Parlamento ha procesado las iniciativas populares licuándolas con otros proyectos de ley presentados por los propios legisladores u otras agencias y funciones del Estado.

En cualquier caso, el activo recurso a los MDD llama la atención en medio de la continuidad de las tendencias a un bajo nivel de participación ciudadana en otras arenas de movilización social (participación asociativa, participación en interfaces socioestatales, participación en protestas, entre otras). Amén de los entornos institucionales que, en el presente, vuelven a los MDD más disponibles para la acción directa de la ciudadanía es necesario hacia futuro indagar en otro conjunto de factores que explican su mayor dinamismo en relación con el ciclo político anterior (1998-2007).

Dicho dinamismo no puede, sin embargo, ser confundido con un uso extensivo de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional. El recurso a tales mecanismos está lejos de constituirse en una herramienta de acción política que se coloca en el centro de las estrategias de incidencia y participación de ciudadanos y colectivos a la hora de procurar cierta influencia política en el seno de las instituciones democráticas. Así, en el ciclo político (2007-2012) abierto con el acceso de la Revolución Ciudadana al poder, el conflicto social y la protesta se colocan aún como las principales formas de acción directa de la sociedad civil en su interpelación a la política instituida: en dicho periodo el comportamiento del conflicto estaría marcado por un salto abrupto de un promedio de 380 episodios de conflictividad entre 2007 y

2009 —años del funcionamiento de la Asamblea Constituyente— a más de 792 entre 2010 y 2012, también en promedio.²⁸ Se trata de los años de mayor conflictividad en la última década.

La vía de la conflictividad y no de aquella ligada a la participación ciudadana institucionalizada —por vías directas, deliberativas, corporativas u otras— puede, a futuro, estabilizarse en la medida en que se mantengan las tendencias a una baja interlocución con la sociedad civil de parte de la Revolución Ciudadana. Luego de las elecciones de febrero de 2013, esta última acrecienta su anclaje popular y su legitimidad más allá de la figura del liderazgo presidencial —reelecto por segunda vez sin necesidad de *ballotage* y con más de 50% del total de votos— y la proyecta hacia la legislatura, donde el bloque oficialista controla más de dos tercios de la representación (en el ciclo 2009-2013 no tuvo mayoría parlamentaria). Semejante configuración del poder político puede desincentivar el uso de los MDD, sobre todo, en el nivel nacional y trasladar su relativo dinamismo hacia lo local. En tal ámbito de gobierno cabe prestar atención al modo en que se desenvolverán los nuevos mecanismos de participación directa —como la Silla Vacía— y sus vías de experimentación con otras formas de representación de la sociedad civil en los espacios participativos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CÓRDOVA HOLGER, Paúl. 2012. *La revocatoria de mandato entre voluntad popular o institucional: un mecanismo de democracia semidirecta con derechos en conflicto*, Quito, COINCIDE, Foro de Educación Ciudadana, ISPI, UCE, Colectivo Participación Real Ya.
- LISSIDINI, A. et al. (coords.). 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.

²⁸ Véase el registro de la conflictividad social publicado por la revista *Ecuador Debate*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP). Dicho registro se publica regularmente por cuatrimestres como parte de la sección de análisis de coyuntura de la revista.

- MORALES, J. P. 2008. “Los nuevos horizontes de la participación”, en ÁVILA, R. (ed.), *Neo-constitucionalismo y sociedad*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- ORTIZ, S. 2008. “La participación entre dos asambleas constituyentes: políticas y procesos participativos en Ecuador en el periodo 1998-2008”, ponencia presentada al XIII Congreso Internacional del CLAD/Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- PITKIN, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- RAMÍREZ GALLEGOS, F. 2010. “Participación, desconfianza política y transformación estatal: la innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008”, en VV.AA., *El Estado de la nación, Informe 0*, Quito, PUCE-FLACSO-CSE-Unicef.
- RAMÍREZ GALLEGOS, F. y ESPINOZA, Alejandra. 2013. “Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito post-constitucional del Ecuador”, *Revista Cuadernos del CENDES*, núm. 81, septiembre-diciembre de 2013.
- WELP, Y. y SERDULT, U. 2011. “¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina”, en WELP, Y. y WHITEHEAD, L. (comps.). 2011. *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, FLACSO-C2D-University of Oxford.