

Revocación del mandato presidencial en América Latina en perspectiva comparada

Presidential Recall in Latin America from a comparative perspective

LUIS ANTONIO GONZÁLEZ TULE
ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

Cómo citar/Citation

González Tule, L. A. (2023). Revocación del mandato presidencial en América Latina en perspectiva comparada. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 67-90. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.63.03>

Resumen

En las últimas tres décadas algunos países latinoamericanos introdujeron la revocación de mandato presidencial. Este mecanismo, excepcional y espontáneo por el que se puede remover del cargo a un servidor elegido a través del voto popular antes de que termine su mandato, pretende ampliar la participación, empoderar a la ciudadanía y mejorar la responsabilidad y rendición de cuentas de los servidores públicos. Sin embargo, la revocación de mandato enfrenta el reto de ser un instrumento al servicio de intereses ajenos a su ideal normativo. ¿Cuáles son las consecuencias de celebrar un referéndum revocatorio?, ¿en qué condiciones la revocación de mandato puede arrojar mejores resultados y ser más afectiva? Este trabajo responde a dichas preguntas a través del análisis comparado de los procesos de revocación de mandato presidencial celebrados en Venezuela, Bolivia y México. La evidencia permite afirmar que el mecanismo puede tener ventajas sustantivas y cumplir con su objetivo cuando se justifica su celebración, no exista intervención de actores políticos relevantes y el diseño institucional no obstaculice o desincentive la participación.

Palabras clave: Revocación de mandato, Democracia Directa, Venezuela, Bolivia, México.

Abstract

Some Latin American countries have introduced presidential recall in the last three decades. This exceptional and spontaneous mechanism by which somebody can remove a servant elected through a popular vote from office before the end of his term aims to broaden participation, empower citizens, and improve the responsibility and accountability of servants. However, the recall faces the challenge of being an instrument serving interests outside of its normative ideal. What are the consequences of holding a recall referendum? Under what conditions can the recall yield better results and be more effective? This paper answers these questions by comparing the presidential recall held in Venezuela, Bolivia, and Mexico. The

evidence suggests that the mechanism can have substantial advantages and fulfill its objective when its holding is justified, there is no intervention from relevant political actors, and the institutional design does not hinder or discourage participation.

Keywords: Recall Referendums, Direct Democracy, Venezuela, Bolivia, Mexico.

INTRODUCCIÓN

La revocación del mandato (RM) se ha venido incorporando en los diseños institucionales latinoamericanos y celebrando con mayor frecuencia a lo largo de las últimas tres décadas (Eberhardt, 2019). Este instrumento, mediante el cual la ciudadanía puede remover del cargo a un servidor elegido a través del voto popular antes de que termine su periodo (Bowler, 2004), responde a la exigencia ciudadana de contar con más espacios de participación para hacer frente al malestar con la democracia representativa. Actualmente, en América Latina son diez los países que cuentan con revocatoria de mandato para algún cargo de gobierno o representación. Argentina, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá y Perú permiten solicitar el mecanismo para destituir autoridades locales únicamente. En Bolivia, Ecuador y Venezuela existe la figura para retirar cualquier cargo de elección popular. En tanto que en México puede ser revocado el presidente de la república y, al igual que en Argentina, también algunos gobernadores. Su introducción en el marco normativo ha tenido como finalidad ampliar los espacios de participación ciudadana y resolver o evitar problemas de gobernabilidad. No obstante, cuando se ha solicitado o celebrado los resultados no siempre son los esperados (Welp y Serdült, 2014). A ello se suma que el proceso se vuelve más complejo en la medida que el cargo y el impacto de la destitución aumentan (Eberhardt, 2017).

El presente trabajo tiene como objetivos identificar las consecuencias de celebrar un proceso revocatorio presidencial y las condiciones más deseables para obtener mejores resultados. Dar cuenta de estos aspectos permite ampliar la comprensión en torno a los mecanismos de democracia directa (MDD), su aporte como instrumentos de participación y complemento de la democracia representativa, así como del funcionamiento del sistema presidencial. Los casos de análisis son los tres países latinoamericanos donde ha tenido lugar una convocatoria de revocación¹: Venezuela en 2004, Bolivia en 2008 y México en 2022. Si bien en todos ellos se votó a favor de la continuidad de los presidentes en turno, cada caso presenta sus particularidades en relación con la legislación, el contexto político y social en que tuvo lugar y los efectos que generó. Se argumenta que la RM puede tener ventajas sustantivas y alcanzar su objetivo si se cumplen ciertas condiciones: 1) la presencia de elementos que justifiquen su

1. En Ecuador hubo un intento de revocación en contra de Rafael Correa el cual no prosperó al no superar la fase de recolección de firmas (Garrido, 2021).

celebración —como crisis de gobernabilidad, falta de legitimidad o incumplimiento de programa—, 2) la no intervención de actores políticos relevantes y 3) un diseño institucional que no obstaculice ni desincentive la participación.

El trabajo está dividido de la siguiente manera. El primer apartado revisa la literatura encargada de estudiar las consecuencias, tanto positivas como negativas, de la revocación de mandato en su relación con la democracia representativa. En la segunda parte se lleva a cabo la comparación de los diseños institucionales de los cuatro países en los que existe RM presidencial en América Latina, a fin de conocer las similitudes y diferencias normativas. La tercera sección se encarga del análisis de los procesos revocatorios de Venezuela, Bolivia y México, destacando las razones de su celebración y sus efectos. Se concluye con una reflexión que recupera la discusión en torno a las consecuencias del mecanismo en las consideraciones finales.

1. REVOCACIÓN DE MANDATO: UNA REVISIÓN DE SUS CONSECUENCIAS PARA LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La mayoría de las democracias latinoamericanas presentan grandes déficits en términos sustantivos. Las instituciones y procedimientos de estos regímenes, como la elección periódica de mandatarios y los mecanismos de rendición de cuentas, han fracasado en extender la ciudadanía democrática a todos los territorios (Cameron *et al.*, 2012). Los gobiernos han sido incapaces de atender las necesidades más básicas del grueso de la población, se mantienen niveles altos de desigualdad y exclusión social, y en amplias extensiones territoriales predominan el patrimonialismo, la informalidad y la corrupción. Estos factores denotan la debilidad de los Estados, evidencian una crisis de representación política (Alcántara, 2019), e influyen sobre la insatisfacción ciudadana y la falta de apoyo al régimen democrático (Mainwaring and Scully, 2010: 374-77, en Cameron *et al.*, 2012: 4). El malestar se expresa en la recurrente y legítima demanda social de ampliar los canales de participación para tener mayor injerencia en la toma de decisiones.

En respuesta a la inconformidad con el régimen y la ausencia de resultados, así como al distanciamiento entre ciudadanía y sistema político (Selee y Peruzzotti, 2009), se han venido introduciendo algunas alternativas de participación. Se trata de mecanismos de democracia directa que buscan empoderar a la ciudadanía (Altman, 2019), hacer más responsables a partidos políticos y gobiernos, ampliar las herramientas de rendición de cuentas, así como «complementar las instituciones tradicionales de la democracia electoral» (Cameron *et al.*, 2012). Estas «innovaciones» se distinguen por el papel central que desempeña el gobierno en la organización de los procesos y por la movilización y participación directa de la ciudadanía (Font *et al.*, 2014). Pero con la particularidad de que los procesos se llevan a cabo por fuera de las elecciones regulares (Bowler, 2004; Welp, 2018). Uno de los mecanismos que destaca es la revocación de mandato, ya que permite que un número de ciudadanos inconformes solicite un referéndum para retirar del cargo a una autoridad elegida (representante o gobernante)

antes de que termine su gestión. Sin embargo, a diferencia de los MDD de «gestión positiva», como la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito, en los que se proponen iniciativas o proyectos, la RM es un mecanismo de participación «negativa» que supone retirar el apoyo otorgado en las urnas a un mandatario (Eberhardt, 2017: 109). Esto puede ser por causales de incumplimiento, mal manejo de la administración o recursos públicos, pérdida de confianza o falta de legitimidad.

La literatura que analiza si la RM refuerza o erosiona al régimen democrático es muy amplia. Y el interés teórico y empírico sigue vigente gracias a la experiencia acumulada en las últimas dos décadas, particularmente en América Latina. Quienes se han encargado de estudiar los aspectos favorables defienden que la RM, como derecho político, brinda a la ciudadanía, en su calidad de poder soberano, la facultad de exigir cuentas y separar del cargo a un funcionario elegido popularmente (Welp, 2014). De modo que complementa y fortalece, mas no reemplaza, a la democracia representativa. En ese sentido, la RM se convierte en un mecanismo de *control político vertical* en periodos no electorales que contribuye a mejorar la rendición de cuentas y la responsabilidad de los políticos (Spivak, 2004). Asimismo, ésta permite que la ciudadanía castigue conductas inapropiadas, acciones u omisiones sin tener que esperar al final del periodo (Eberhardt, 2017; Qvortrup, 2014). Dicha característica hace de la RM el único MDD que *cuestiona la autoridad*. Mientras que en las elecciones regulares se compite por el poder, se eligen autoridades que ocuparán cargos públicos y se perfila la conformación del gobierno y del Poder Legislativo, con la RM el poder transferido previamente es cuestionado (Tuesta, 2014).

En sistemas presidenciales, la RM como dispositivo de control vertical en manos de la población se suma al control horizontal que ejerce el Poder Legislativo a través del juicio político. Con ello *flexibiliza la «rigidez» del mandato presidencial* expuesta hace unas décadas por Juan Linz (Linz, 1989). En un trabajo seminal que generó amplio debate, Linz planteó que el parlamentarismo conserva mejor la estabilidad de las democracias que el presidencialismo, sobre todo en países con profundas divisiones políticas y gran número de partidos políticos. Uno de los cuatro problemas que identifica Linz para sostener este argumento es que el periodo relativamente fijo del presidente produce una rigidez desfavorable para la democracia (Linz, 1989). Si bien la experiencia empírica y los aportes de distintos autores (Mainwaring y Shugart, 1997; Nohlen, 2003) han evidenciado que no existe tal «superioridad» del parlamentarismo sobre el presidencialismo, la literatura coincide en que instituciones como la moción de censura reducen dicha rigidez en el primero (Mainwaring y Shugart, 1997). Por tal motivo, que se flexibilice el periodo del sistema presidencial con la RM no es una cuestión menor, ya que permitiría al jefe del Ejecutivo *sortear crisis políticas y de gobernabilidad*, evitando que un conflicto llegue a adquirir dimensiones mayores y afecte la estabilidad del propio régimen democrático (Eberhardt, 2017). De modo que la RM se convierte en una alternativa, usualmente iniciada desde abajo, al juicio político (Cronin, 1989, citado por Welp, 2014) y al voto de censura (Eberhardt, 2017).

Algunos estudios de caso o comparados sugieren que en donde ha habido cuestionamientos a las autoridades capaces de desencadenar un proceso revocatorio, la ratificación del gobernante produce efectos positivos. En primer lugar, una victoria *fortalece*

al mandatario en cuestión (Eberhardt, 2017); y su fortalecimiento puede ser proporcional al respaldo obtenido en las urnas: cuanto más amplio sea el margen de victoria mayor será su capacidad de negociación con la oposición y mejor su imagen ante a la población. En segundo lugar, y derivado del punto anterior, la no destitución manda una clara señal a los partidos y actores políticos relevantes, lo que puede motivar la *cooperación de la oposición y reducir la confrontación* (Qvortrup, 2014).

Por último, los defensores de la RM argumentan que, como mecanismo de participación ciudadana, es una herramienta que *limita la influencia de los partidos políticos* (Eberhardt, 2017). Los partidos políticos son señalados como parte del problema que ha generado insatisfacción con la democracia representativa (Alcántara, 2019). A éstos se les culpa de la falta de resultados que mejoren las condiciones de vida de la población y se les asocia con la defensa de intereses particulares y la apropiación de recursos y espacios públicos con fines privados. En este contexto, la RM se consagra como un derecho a partir del cual la ciudadanía interviene directamente en la toma de decisiones sin la mediación de los partidos políticos.

Sin embargo, como señala Panizza (2009), la RM —al igual que los demás MDD— también enfrenta el reto de no socavar la democracia. De hecho, más de un autor ha señalado los problemas que puede arrojar la demanda de mayor participación ciudadana (Cameron y Luna, 2010), tanto en el funcionamiento del régimen (Maniwareing, 1993, en Altman, 2005), como en la debilidad de sus instituciones políticas (Welp, 2014). Algunas consecuencias desfavorables se encuentran ligadas al diseño institucional y al uso del mecanismo. Dentro de las primeras variables se encuentran los marcos normativos que por tener bajas exigencias para la activación de la RM pueden *generar crisis de gobierno o incrementar las preexistentes*. Por ejemplo, la laxitud regulatoria en el número de firmas y en la participación para hacerla vinculatoria, llegan a convertirla en una poderosa y tentadora *arma desestabilizadora* en manos de opositores que desean acceder al poder, o de políticos derrotados que ven una oportunidad para vengarse de quien les ganó en las urnas².

La contraparte al escenario anterior que también es motivo de consideración es el exceso de requisitos para llevar a cabo un proceso de RM. Para iniciar el referéndum revocatorio es necesario recabar un mínimo de firmas, generalmente establecido en

2. Perú ilustra este problema. La figura de la revocación para remover autoridades locales que se introdujo en la constitución política de 1993 estableció cuatro factores institucionales que facilitan la activación del mecanismo: 1) no existe tiempo límite para recabar las firmas; 2) el proceso puede solicitarse desde el primer año de mandato; 3) la exposición de motivos es muy amplia y no fundamentada y; 4) para que sea vinculatoria, se requiere la mitad más uno de los votos válidos y no del padrón electoral. Este diseño, junto a otros elementos propios de la política local, convirtió a Perú en el país con más solicitudes y más procesos revocatorios en el mundo —entre 1997 y 2013 fueron sometidos a procesos de consulta popular de revocatoria 5.303 autoridades municipales— (Tuesta, 2014: 17-20). Más allá del número, generó incentivos perversos para hacer uso indiscriminado de la RM y motivó venganzas políticas, al tiempo que no mejoró los problemas de ingobernabilidad ni resolvió los de legitimidad (Tuesta, 2014).

porcentaje de votos con base en el padrón electoral. Si la cantidad de firmas es muy alta y el tiempo para recabarlas es reducido, se torna difícil cumplir con el requisito en una primera fase. A esta dificultad habrá que añadir el porcentaje de participación para que sea vinculatoria y se haga efectiva la destitución del cargo. Si este segundo requisito es muy alto la destitución de una autoridad se vuelve casi inalcanzable. En conjunto, tanto el número de firmas y su periodo de recolección, como la concurrencia electoral pueden *desincentivar la participación* y, por ende, *limitar su efectividad*³.

Un elemento más del diseño institucional que impacta negativamente en la RM es la posibilidad de que gobernantes, representantes y, en especial, los partidos políticos intervengan fomentando (o no) la participación y/o haciendo campaña publicitaria. Un fenómeno al cual se puede denominar *partidización* de la revocatoria. En términos formales, la RM permite la participación directa de la ciudadana y se espera que sea espontánea y sin intervenciones. Sin embargo, cuando los partidos —u otros actores— no tienen restricciones normativas, sino que están facultados para hacer campaña a favor o en contra, se puede influir tanto en la participación de la ciudadanía como en el sentido de su voto. Esta situación se asemeja a la de cualquier elección regular, por lo que la libre y directa decisión del ejercicio se ve «opacada» (Eberhardt, 2019: 119).

Una última consecuencia negativa de la RM es su *utilización con fines distintos* para los que fue concebida. Idealmente la RM fue diseñada para activarse en situaciones excepcionales. Sin embargo, en diversas ocasiones se ha visto a mandatarios someter a revocación su gestión aun cuando cuentan con suficiente legitimidad, ya sea a título personal o a través de su partido o de grupos organizados de la sociedad civil. Esta estrategia utilitaria hace de la RM 1) un *instrumento plebiscitario* que fortalece al mandatario que no es destituido, sino que gana apoyo popular, y 2) un *arma en contra de la oposición* en busca de desarticularla o debilitarla.

2. DISEÑOS INSTITUCIONALES DE LA RM PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Al ser un ejercicio de participación política que no depende de las elecciones regulares, la RM indirecta sólo puede iniciarse a solicitud expresa de la ciudadanía. Esta forma de participación se encuentra regulada en las constituciones y leyes secundarias nacionales y subnacionales. En términos generales, para solicitar un proceso de RM se requiere que la ciudadanía, grupos organizados o autoridades, según el caso, promuevan el mecanismo y recojan un mínimo de firmas, las cuales son presentadas ante la autoridad electoral en el formato y tiempos correspondientes. Para superar esta primera etapa es necesario que haya transcurrido un periodo de tiempo del mandato de la autoridad a revocar que puede ir de un año hasta la mitad del mandato a partir de la toma de

3. Tal como sucedió en Colombia a nivel subnacional, en donde de 134 intentos revocatorios entre 1994 y 2012 ninguno prosperó (Franco-Cuervo, 2014).

posesión. En algunos casos la solicitud debe ir acompañada de una exposición de motivos. Al órgano electoral corresponde validar las firmas —y en su caso la justificación— para determinar si autoriza o no el proceso. De celebrarse, y para que sea vinculador y surta efecto, es necesario superar un umbral de participación establecido por ley y que los votos a favor de la destitución superen una mayoría específica. El mecanismo de reemplazo —es decir, cómo y quién tomará el cargo revocado—, también varía de acuerdo con la legislación y en la mayoría de los casos la destitución es inmediata.

El análisis comparado de los diseños institucionales que incorporan la RM presidencial en América Latina presenta diferencias sustantivas (ver Tabla 1). Comenzando con el momento en que puede iniciarse, Bolivia, México y Venezuela contemplan su promoción finalizada la mitad del periodo para el que fue electa la autoridad (a los dos años y medio en Bolivia y a los tres años en México y Venezuela). En tanto que en Ecuador es posible activarlo cumplido el primer año y hasta antes del último de gobierno. Las razones por las cuales se puede solicitar el referéndum revocatorio pueden ir del incumplimiento del programa en Bolivia y Venezuela, a la pérdida de confianza en México. En todos éstos no es necesario justificar la causa. En cambio, en Ecuador los motivos tienen que ver con el incumplimiento del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura, pero aquí sí es obligatorio presentar los motivos ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), quien se encarga de determinar si la solicitud cumple o no con los requisitos y, en su caso, de aceptarla o rechazarla.

El umbral de firmas requerido para activar el mecanismo varía considerablemente según el caso. El porcentaje más bajo se exige en México con 3% de la lista nominal con cobertura territorial, es decir, el mismo porcentaje debe alcanzarse en por lo menos 17 estados. Ecuador establece 15% de los inscritos en el registro electoral, Venezuela 20% y Bolivia 25%. Este último también con cobertura territorial de por lo menos 20% en cada uno de los nueve departamentos. Las diferencias se extienden al plazo para recabar dichas firmas. Ecuador es el de mayor plazo (180 días), Bolivia se encuentra en un punto intermedio (90 días), seguido de México con una diferencia considerable (30 días). Venezuela se ubica en el extremo al conferir únicamente 3 días para juntar el 20% de las firmas. Como requisitos adicionales, en Bolivia es necesario que la Asamblea Legislativa Plurinacional apruebe, por mayoría absoluta de votos, la convocatoria de referéndum revocatorio (Artículo 28, LRE), lo cual hace que en la práctica el Poder Legislativo actúe como órgano de decisión política sobre el proceder de la solicitud ciudadana (Ascarrunz y Welp, 2019).

Con respecto a la concurrencia ciudadana necesaria para que la RM sea vinculante, Bolivia cuenta con el porcentaje de participación más alto al exigir mayoría absoluta de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral (50% más 1). A éste le sigue México con 40%. Ambos países se caracterizan por solicitar el mayor porcentaje, lo que puede dificultar la activación del mecanismo considerando la abstención⁴. Por otro lado,

4. En México en una elección federal regular la abstención varía según sea presidencial concurrente y simultánea o intermedia para renovar cámara baja. En la última elección presidencial

están Venezuela donde la concurrencia debe ser superior a 20% y Ecuador en donde se requiere mayoría absoluta de los sufragantes. De forma paralela a la participación, para que triunfe la destitución del presidente, en México es suficiente con que el número de votos a favor sea mayor que el de votos en contra. Es decir, basta con una mayoría simple. Bolivia también requiere mayoría simple, pero añade una segunda condición: que el número y el porcentaje de votos válidos a favor de la revocatoria sea superior al número y porcentaje de votos válidos con los que fue elegida la autoridad. En Ecuador no se especifica, sin embargo, superada la mayoría absoluta para que sea vinculante, la destitución del presidente procede cuando los votos en contra de su continuidad superan a los votos a favor del total emitidos. En Venezuela, en cambio, se establece que para que triunfe la opción revocatoria se debe igualar o superar el número de electores que eligieron al presidente.

Cumplidos los requisitos de concurrencia y mayoría para alcanzar la RM, en los cuatro países el resultado es de aplicación inmediata. Es preciso señalar que los cuatro países no sólo coinciden en que el efecto de la revocación es inmediato, sino en el hecho de que ningún diseño incorpora la elección de la autoridad destituida en la misma votación del referendo, tal como se contempla, por ejemplo, en el estado de California en Estados Unidos (Spivak, 2004). De igual manera, los cuatro países contemplan la solitud y activación del mecanismo una sola vez durante el periodo de mandato. Las diferencias se presentan en el modo de reemplazo. En Bolivia, Ecuador⁵ y Venezuela quien asume el cargo es el vicepresidente de la República. Sin embargo, tanto Bolivia como Venezuela presentan variantes: en Bolivia el vicepresidente debe convocar de manera inmediata a elecciones en un plazo máximo de 90 días; mientras que en Venezuela sólo se convoca a elecciones si faltan más de dos años para que termine el periodo de mandato. En México, en cambio, quien asume el cargo es el presidente del Congreso de la Unión por un periodo de 30 días, luego de los cuales el Congreso elige reemplazo.

Para concluir este apartado, debe tenerse en cuenta que los diseños normativos no son arquetipos abstractos, sino que son producto de decisiones políticas (Colomer, 2004) que, por consiguiente, tienen consecuencias en el comportamiento electoral y en las estrategias de los actores políticos. La legislación que regula los procesos de revocación de mandato en América Latina no es la excepción. En Venezuela, la elevada cantidad de firmas que la ciudadanía debe reunir en poco tiempo dificulta la activación

de 2018 la abstención fue de 36,57%, y en la intermedia de 2021 de 47,36% (Cómputos Distritales 2018 y 2021, INE). En Bolivia, el voto es obligatorio en elecciones nacionales regulares, por lo cual la abstención es menor al 10%, pero dicha obligatoriedad no existe en el referéndum revocatorio.

5. En caso de que llegase a faltar también el vicepresidente de la República, la Constitución de Ecuador en su artículo 146 establece que la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el periodo. En el caso de que faltara un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del periodo.

TABLA 1.
DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA REVOCACIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

País	Plazo para iniciar la RM	Causas	Umbral de firmas/ Plazo de recolección	Concurrencia electoral para ser vinculante	Mayoría para que la RM sea efectiva	Efecto	Método de reemplazo
Bolivia	A partir de la mitad del periodo de 5 años y no en el último de gestión	Incumplimiento de programa	25% ^b / 90 días ^c	Mayoría absoluta	a) Mayoría simple b) Número y porcentaje a favor de la RM mayor al de los válidos con los que fue elegida la autoridad	Inmediato	Asume el vicepresidente, quien convocará inmediatamente a elecciones
Ecuador	Cumplido el primer año y antes del cuarto	Se especifican las causas y el órgano electoral decide sobre su validez	15%/ 180 días	Mayoría absoluta de los sufragantes	No se especifica. Pero en la práctica se requiere mayoría simple	Inmediato	Asume el vicepresidente
México	Mitad del periodo de 6 años	Pérdida de confianza	3% ^d / 30 días	40%	Mayoría simple	Inmediato	Asume el presidente del Congreso de la Unión durante 30 días. Luego el Congreso elige reemplazo
Venezuela	Mitad del periodo de 6 años	Incumplimiento de programa, Insatisfacción, descontento	20% / 3 días	25%	Igual o mayor número de electores que eligieron a la autoridad	Inmediato	Faltando 2 años asume el vicepresidente; faltando más se convoca a elecciones

Fuentes: Bolivia: Ley 026 del Régimen Electoral de 30 de junio de 2010 y Constitución Política del Estado. Ecuador: Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato y Constitución del Ecuador. México: Ley Federal de Revocación de Mandato y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Venezuela: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Ley Orgánica de Referendos (2016).

^a Establecidas en la respectiva ley, las cuales, salvo en Ecuador, no es necesario justificar.

^b Ese porcentaje debe incluir al menos el 20% del padrón de cada departamento.

^c Además requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

^d Se debe alcanzar el mismo porcentaje (3%) en al menos 17 estados de la República.

del mecanismo. Más aún, los altos porcentajes de concurrencia para hacer efectiva la destitución en los cuatro casos son un factor que en la práctica puede desincentivar la participación. Lo mismo sucede cuando intervienen órganos colegiados que evalúan la pertinencia de la convocatoria, pues desvinculan el carácter espontáneo y ciudadano que debe regir cualquier referéndum revocatorio. Los modelos boliviano y ecuatoriano, en los cuales se requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional y la revisión del Consejo Nacional Electoral, respectivamente, reflejan dicho fenómeno. En conjunto, estos elementos hacen casi imposible retirar a un presidente del cargo.

3. PROCESOS DE REVOCACIÓN DE MANDATO PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Este apartado realiza una aproximación a los procesos de revocación de mandato presidencial en Venezuela, Bolivia y México, siguiendo un orden cronológico. De cara al análisis que procede, importa destacar en cada uno de los casos cuál fue el origen de la propuesta y el papel de la oposición, quiénes impulsaron el proceso y cuáles fueron sus motivaciones, así como las consecuencias en relación con la situación que cada país estaba viviendo.

3.1. Venezuela

Con la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de Venezuela en 1999, el uso de MDD adquirió una dimensión sin precedentes que se mantuvo a lo largo de sus periodos al frente del Ejecutivo. Previo al referéndum revocatorio de 2004 —introducido en la Constitución de 1999—, opositores de su gobierno recurrieron a distintos mecanismos para apartarlo del poder. El primer intento fallido fue la solicitud de dos referendos consultivos, uno para reducir el mandato presidencial mediante reforma constitucional y otro para solicitar su renuncia. Este último fue anulado por la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), en enero de 2003, luego de que el Consejo Nacional Electoral (CNE) había aceptado su convocatoria tras recibir cerca de dos millones de firmas. El segundo intento consistió en la primera solicitud de revocatoria de mandato presidencial, rechazada por el CNE argumentando el incumplimiento de «formalidades esenciales» por parte de los peticionarios, quienes entregaron 3,2 millones de firmas (Kornblith, 2014: 114).

Tales intentos por activar los MDD se circunscribieron en un escenario de confrontación política iniciado tras el arribo a la Presidencia de la República de un *outsider* sumamente popular, y la puesta en marcha de toda una transformación político-económica que incluyó modificaciones legales que afectaron a grupos anteriormente favorecidos. En 2001 se agudizó el conflicto gobierno-opositores por las 49 leyes que aprobó Chávez por decreto. Entre las más polémicas se encontraban 1) la Ley Orgánica de Hidrocarburos, que aumentaba las regalías para el Estado e incrementaba la

tributación de las transnacionales en la extracción de hidrocarburos; 2) la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, con la cual se pretendía eliminar el latifundio y apoyar a campesinos y; 3) la Ley de Pesca y Acuicultura, que potenciaba la pesca artesanal y ponía restricciones a la pesca industrial (Aznárez, 2001; Lander, 2004).

Entre 2002 y 2003, empresarios, sociedad civil, miembros del ejército y políticos y partidos de oposición orquestaron una serie de acciones, algunas formales y otras extraconstitucionales, con la finalidad de deponer al presidente (Lander y López, 2005). En abril de 2002 se dio un golpe de Estado en el que participaron sectores empresariales, medios de comunicación, partidos de oposición y la jerarquía de la Iglesia Católica. Tras dos días de haber sido detenido, Chávez fue liberado y retomó la presidencia gracias al apoyo de militares y seguidores (Paullier, 2012). A finales de ese mismo año inició el paro petrolero promovido por organizaciones gerenciales y sindicales⁶ y por opositores reunidos en la Coordinadora Democrática⁷. Este paro trajo consigo pérdidas millonarias afectando tanto la producción y comercialización de combustibles, como el transporte y suministro de insumos y mercancías (Lander, 2004). A estos eventos se sumaron protestas públicas con movilizaciones masivas, cacerolazos y bloqueos exigiendo la renuncia del presidente (Eberthart, 2017).

Con auspicio de la OEA, el Centro Carter y el PNUD, gobierno y oposición firmaron un acuerdo para salir de la crisis durante el primer semestre de 2003. Uno de los ejes de dicho acuerdo fue respetar el artículo 72 constitucional, el cual hace referencia a los referéndums revocatorios (Lander y López, 2005). En octubre de 2003 integrantes de la Coordinadora Democrática manifestaron su intención de promover la revocación de mandato, llevándose a cabo la recolección de firmas en noviembre del mismo año. A pesar del poco tiempo para cumplir con esta labor, los promotores recogieron 3,6 millones de firmas, siendo validadas por el CNE 2,4 millones, cifra que coincidió con la cantidad mínima requerida (Eberhardt, 2017). Para abonar al clima de confrontación y polarización política, el procedimiento para definir la convocatoria del referéndum revocatorio tampoco estuvo exento de irregularidades: el CNE anuló firmas de forma injustificada⁸, promovió la discriminación en contra de los solicitantes⁹ y alargó insistentemente el proceso (Kornblith, 2014).

6. Las dos principales fueron la Confederación Venezolana de Trabajadores (CVT) y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras) (Lander, 2004).

7. La Coordinadora Democrática fue una coalición integrada por partidos de oposición, asociaciones civiles y ONGs (Eberhardt, 2017).

8. Tal fue el caso de las llamadas por el CNE «planillas planas». Se trató de los formularios entregados al CNE en los que terceras personas escribieron los datos de los solicitantes. El CNE determinó que la solicitud era un acto «personalísimo», por lo que requería presencia física, huella y firma del solicitante. Este criterio por el que se anularon firmas se definió una vez terminado el proceso de recopilación y se aplicó retroactivamente (Kornblith, 2014: 126).

9. Los nombres de los firmantes que solicitaron el referéndum fueron publicados en la página web de Luis Tascón, diputado del oficialista Partido Movimiento Quinta República (MVR).

Finalmente, el referéndum tuvo lugar el 15 de agosto de 2004¹⁰ con un resultado que favoreció al presidente Chávez. A pesar de los inconvenientes para su celebración y del clima político, la jornada contó con una participación de 69,92% (9.815.631 ciudadanos). La respuesta por el NO a la revocación obtuvo 59,06% de apoyo (5.800.629 votos), mientras que el SÍ alcanzó 40,64% (3.989.008 votos) (CNE, 2004). Con algunas diferencias no muy marcadas, la opción por el NO se impuso en casi todos los estados, con la excepción de Nueva Esparta donde el SÍ ganó por 113 votos. Las diferencias más notorias se expresaron entre los principales centros urbanos del país que votaron por la revocación (Caracas, Maracaibo y Valencia) y las zonas más rezagadas cuya opción fue la continuidad; confirmando un mayor arraigo del proyecto bolivariano en estas últimas (Lander y López, 2005).

La victoria de Chávez, considerada como una ratificación para sus simpatizantes y partido político, fortaleció su posición tras años de continuos cuestionamientos y acciones en su contra y facilitó la continuidad de su proyecto político. En cambio, para la oposición el no haber podido revocar al presidente provocó su desarticulación y aceleró las subsecuentes caídas tanto electorales como políticas. En el corto plazo se dio la disolución de la Coordinadora Democrática (Eberhardt, 2017). En el mediano plazo vino la constante derrota —y ausencia— de adversarios en procesos electorales. La primera victoria para el oficialismo tuvo lugar en las elecciones regionales de octubre de 2004 cuando ganó la mayoría de las gobernaciones en disputa (Lander y López, 2005). No obstante lo anterior, y a pesar de que el referéndum reforzó la figura presidencial y debilitó a la oposición, el ejercicio fue insuficiente para mitigar la polarización política preexistente (Kornblith, 2014).

3.2. Bolivia

En Bolivia la RM fue introducida en la Constitución de 2009 y reglamentada en la Ley No. 026 del 30 de junio de 2010 del Régimen Electoral (LRE). Sin embargo, previo a estos dos documentos normativos que actualmente regulan el referéndum, en 2008 se llevó a cabo un proceso de revocación de mandato presidencial *sui generis*; tanto por el origen, al iniciarse tras la propuesta directa del presidente, como por la amplitud del mecanismo que, para hacer frente a una crisis político-institucional, fue utilizado para revocar varios niveles de gobierno de forma simultánea. Las elecciones de finales de 2005 que dieron el triunfo a Evo Morales del Movimiento al Socialismo

A algunos ciudadanos de la llamada «lista Tascón» se les retiró de cargos públicos, retiró concesiones con el Estado o negó algún trámite administrativo (Kornblith, 2014: 127).

10. La pregunta, por decisión de la oposición (Eberhardt, 2017), fue «¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?»

(MAS) cambiaron el escenario político partidista del país. En un momento sin parangón en la historia reciente de Bolivia, tras tomar posesión, Morales enfrentó diversas dificultades inherentes a cualquier sistema presidencial pero agravadas por la coyuntura política: gobierno dividido y división de poderes vertical (Mayorga y Rodríguez, 2015). A ello se sumó la oposición a la Asamblea Constituyente y el texto que de ahí emanó. Para Mayorga y Rodríguez, se trató —por primer vez— de «una novedosa complejidad institucional caracterizada por la existencia sincrónica de tres ámbitos político-institucionales en los que intervinieron diversos actores políticos y sociales.» (2015: 20).

Respecto a la dinámica que se gestó en la relación Ejecutivo-Legislativo, luego de un primer año en el que el oficialismo conservara la presidencia de las Cámaras de Diputados y Senadores, a pesar de tener mayoría sólo en la baja, la oposición hizo valer su fuerza en la cámara alta a través del control de su presidencia y de la agenda. Desde este órgano legislativo la oposición frenó parte de las iniciativas del Ejecutivo, postergó la discusión de leyes provenientes de la Cámara de Diputados e interpelló ministros de gobierno¹¹. Las reacciones del presidente fueron controlar las sesiones del Congreso por medio del vicepresidente de la República, utilizar el poder de decreto y, entre otras acciones, amenazar al Senado con la inasistencia de los ministros a las interpellaciones parlamentarias (Mayorga y Rodríguez, 2015).

El problema de la «división vertical de poderes» también tuvo que ver con la conflictiva relación gobierno-oposición, pero bajo la tesitura de un nuevo diseño institucional que impactó en la conformación del poder político subnacional. En el proceso electoral de finales de 2005 por primera vez se eligió a prefectos departamentales a través del voto popular, potestad anteriormente conferida al presidente. Con seis de las nueve prefecturas en manos de la oposición¹², la mayor disputa con el gobierno central provino de la región de la «Medía Luna»¹³ por el acceso y control de las rentas de hidrocarburos (Humphreys y Bebbington, 2010), agravándose con el decreto presidencial para redistribuir recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (Mayorga y Rodríguez 2015). El conflicto escaló con la aprobación del primer texto constitucional emanado de la Asamblea Constituyente (AC), de mayoría oficialista, en el que se reconocían distintos niveles de autonomía similares a la departamental. La respuesta de algunos prefectos fue impulsar referendos locales para aprobar estatutos autónomos. A partir de este momento la situación llegó a un *impasse*

11. Cabe señalar que la experiencia previa de gobierno dividido se dio con Hernán Siles Zuazo (1982-1985) y tuvo un desenlace negativo para el presidente (Mayorga y Rodríguez, 2015).

12. El MAS ganó en Chuquisaca, Oruro y Potosí, mientras que la oposición ganó en Beni, Cochabamba, La Paz, Santa Cruz, Pando y Tarija.

13. La «Medía Luna» es una región ubicada al Oriente del país que compone los Departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tajira (a los cuales en ocasiones se suma Chuquisaca). El movimiento político, encabezado y promovido por la élite de Santa Cruz, ha reclamado mayor autonomía financiera, política y administrativa desde la llegada de Evo Morales (Humphreys y Bebbington, 2010).

político entre niveles de gobierno. Por un lado, desde la oposición subnacional se cuestionó la legitimidad del proyecto constitucional, por otro, el gobierno nacional declaró ilegales los estatutos autónomos (Mayorga y Rodríguez, 2015).

En ese contexto, el 8 de diciembre de 2007 el presidente Morales decidió entregar al Congreso un proyecto de ley para convocar a referéndum revocatorio los cargos de presidente, vicepresidente y prefectos departamentales. La propuesta fue aprobada por ambas cámaras¹⁴ resultando la Ley No 3.850 de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular (LRRMP), del 12 de mayo de 2008. Dado que la RM fue promovida por el presidente Morales no hubo necesidad de recabar firmas, sino que se emplazó directamente a la población a votar por «la continuidad» o no de las autoridades nacionales¹⁵. Para hacer efectiva la destitución en la LRRMP se exigía 1) una votación superior al porcentaje de la votación obtenida en la última elección por la autoridad objeto de la revocación y 2) un número de votos superior al total obtenido en la última elección por la autoridad objeto de la revocatoria. De modo que para revocar al presidente y su vicepresidente era necesario que la opción por la no continuidad alcanzara un porcentaje superior a 53,74% y una votación superior a 1.544.374 votos (artículo 8, numeral II, LRRMP).

El proceso se celebró el 8 de agosto de 2008. Con una asistencia de 4.047.706 ciudadanos, el resultado a favor de la continuidad (el SÍ) de Evo Morales y su vicepresidente fue de 67,41%, frente a 32,59% en contra. La participación, con voto obligatorio, fue de 83,28%. El porcentaje de votos válidos fue de 92,58%, blancos 3,98% y nulos 3,44% (Boletín Estadístico No. 1, OEP 2013). A nivel subnacional, el SÍ ganó en seis departamentos y perdió en tres¹⁶. En los referéndums de orden departamental, seis prefectos fueron ratificados (dos de ellos oficialistas) y dos revocados (ambos de oposición)¹⁷.

Los efectos de la ratificación de Morales se reflejan en distintos ámbitos. Por un lado, la alta participación sirvió para legitimar un mecanismo de democracia participativa tan cuestionado y convulso desde su origen (Mayorga y Rodríguez, 2015). Por otro lado, se fortaleció la figura presidencial en un momento de abundantes

14. En la Cámara baja fue aprobado a la semana de ser recibido, mientras que el Senado, de mayoría opositora, tardó cuatro meses (Mayorga y Rodríguez, 2015).

15. La pregunta en este caso fue: «¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Álvaro García Linera? A nivel departamental la pregunta fue diferente: ¿Está usted de acuerdo con la continuidad de las políticas, las acciones y la gestión del Prefecto de Departamento?»

16. Los resultados por el Sí presidencial fueron los siguientes: Potosí 84,87%, La Paz 83,27%, Oruro 82,99%, Cochabamba 70,90%, Chuquisaca 53,88 y Pando 52,50%. El No ganó en Santa Cruz (59,25), Beni (56,28%) y Tajira (50,15%) (Boletín Estadístico No. 1, OEP 2013).

17. El oficialismo mantuvo Oruro y Potosí, y la oposición Tajira, Santa Cruz, Pando y Beni. Mientras que los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba fueron revocados. El Departamento de Chuquisaca no fue parte del referéndum debido a la elección de un nuevo prefecto (Boletín Estadístico No. 1, OEP 2013).

cuestionamientos y conflictos con la oposición legislativa y regional. La legitimidad y el capital político del presidente —y de su partido— se vieron reforzados, pues ganó las prefecturas revocadas y obtuvo respaldo ciudadano aún en departamentos gobernados por la oposición¹⁸. En ese sentido, el mecanismo ayudó a mitigar la polarización a nivel regional y permitió hacer frente a la crisis de gobierno e institucional, contribuyendo a conservar la estabilidad del régimen democrático (Heberhardt, 2017).

3.3. México

Al igual que en Venezuela y Bolivia, la RM en México se materializó con la llegada de un gobierno «progresista» a la Presidencia de la República (Medina, 2021). Sin embargo, el referéndum revocatorio tuvo un origen muy distinto a los otros dos casos analizados, ya que fue promovido por el presidente, simpatizantes y miembros de su partido político, mas no en respuesta a una crisis institucional, pérdida de confianza o faltas u omisiones graves del mandatario. Dado este origen, y que la legitimidad y continuidad de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) nunca estuvo en riesgo, el mecanismo fue un instrumento de participación ciudadana pero alejado del ideal para el que fue diseñado.

López Obrador ganó las elecciones de 2018 con un amplio margen de victoria y un respaldo legislativo mayoritario de la mano del partido político que fundó en 2014, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)¹⁹. La fuente de legitimidad electoral, así como el carisma y la estrategia de comunicación presidencial pronto convirtieron al jefe del Ejecutivo en el principal protagonista del sistema político y favorecieron la consecución del proyecto denominado «Cuarta Transformación» (4T). Tanto este proyecto como el estilo personalista de tomar decisiones han generado resistencia por parte de adversarios políticos, medios de comunicación y sectores organizados de la sociedad civil —académicos, movimientos sociales y grupos empresariales—. Entre las decisiones más polémicas y objeto de cuestionamientos al inicio de la administración se encuentran la política de «austeridad republicana»²⁰ y el desarrollo

18. Cabe señalar que la oposición también ganó legitimidad en los departamentos donde fue ratificada.

19. López Obrador ganó la Presidencia de la República con el 53,20% de la votación (Cómputos Distritales 2018. INE). En esa elección su partido obtuvo 191 de 500 diputados y al término del primer año de la legislatura la bancada ya contaba con 259 legisladores gracias al transfuguismo proveniente de dos partidos aliados en particular: PT y PES (Buró Parlamentario, 2019).

20. La «austeridad republicana», según la Ley Federal de Austeridad Republicana, consiste en hacer un uso más eficiente, eficaz, transparente y honrado de los recursos económicos para combatir «la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales...». La oposición a esta política provino de dependencias cuyo presupuesto fue reducido, principalmente organismos autónomos y centros de investigación.

de dos megaproyectos de infraestructura de la 4T: el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA) y el Tren Maya²¹.

Avanzados los primeros años del sexenio, el manejo de la pandemia representó uno de los momentos más álgidos para el gobierno²² y la disputa del presidente con organismos autónomos se fue agudizando, en particular con el Instituto Nacional Electoral (INE). A lo anterior se sumó la inconformidad y pugna con multinacionales, medios de comunicación y empresarios nacionales que vieron afectados sus intereses por políticas como la no condonación de adeudos fiscales, la reducción del gasto del gobierno en publicidad a través de medios de comunicación y la revisión de contratos «leoninos» que atentaban contra el interés público. Pese al malestar de todos esos sectores y la dura crítica por las acciones u omisiones y el discurso de AMLO, la gobernabilidad del país nunca estuvo en riesgo; tampoco hubo estallidos de protesta social de carácter permanente que convocaran a sectores capaces de generar inestabilidad política ni pérdida de legitimidad del presidente. Al contrario, a lo largo de los primeros cuatro años mantuvo porcentajes de aprobación superiores a 60% (Oraculus, 2022), y su agenda política contó con el apoyo del Poder Legislativo sin mayores contratiempos. En la Cámara de Diputados, durante la primera legislatura (2018-2021), la coalición gobernante conservó la mayoría absoluta y se mantuvo unida. Además, Morena obtuvo un amplio respaldo de la oposición: en esos tres años 48% de las iniciativas votadas en el Pleno obtuvo apoyo unánime y 73% tuvo una muy baja confrontación (Buró Parlamentario 2019; 2020; 2021)²³. En ese sentido, el referéndum revocatorio se celebró en un escenario de polarización política y antagonismo con distintos sectores, pero no de crisis institucional ni de gobierno.

La iniciativa para regular la RM fue presentada en la Cámara de Diputados por legisladores de Morena en septiembre de 2018. Tras un año de discusiones en ambas cámaras, el Senado aprobó el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política en materia de RM y consulta popular,

-
21. Para comenzar la obra del AIFA se tuvo que cancelar la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), iniciado en la administración de Enrique Peña Nieto. La decisión fue controvertida, primero, porque la cancelación del NAIM se hizo a través de una consulta popular hecha a modo y, segundo, porque se tuvo que indemnizar a los inversionistas del antiguo proyecto. El Tren Maya ha sido objeto constante de crítica y hasta conflictos legales debido al impacto ambiental que éste generará en la región donde se construye y a la concesión de licitaciones directas para la construcción de algunos tramos.
 22. Aunque el manejo global de la pandemia generó opiniones divididas, al inicio de ésta el presidente fue cuestionado porque minimizó la gravedad de la situación e incumplió medidas de bioseguridad. Además, dada la política de austeridad, también se le reclamó por la falta de ayuda financiera a las empresas (El Financiero, 2021).
 23. El PAN, partido más lejano ideológicamente al presidente, votó en el mismo sentido que Morena en tres de cada cuatro proyectos de ley, mientras que PRI, PRD y MC votaron con Morena en cuatro de cada cinco proyectos (Buró Parlamentario 2019; 2020; 2021).

siendo publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en diciembre de ese año. La Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM) se discutió con retraso y fue aprobada hasta septiembre de 2021. El proceso de recolección de firmas se llevó a cabo entre el 1 de noviembre y el 25 de diciembre de 2021.

Contrario al carácter espontáneo que debe regir un ejercicio de participación ciudadana y de democracia directa como lo es la RM, la mayor parte de las firmas las recabó la asociación civil «Que siga la democracia» vinculada a Morena²⁴. En su campaña de recolección, «Que siga la democracia» promovió la «ratificación» —y no la revocación— del presidente, motivo por el cual el INE emitió una medida cautelar luego de la queja presentada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Poco después, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó una multa por incumplimiento de dicha medida cautelar (Monroy, 2022)²⁵. Según estimaciones, «Que siga la democracia» entregó 8,9 de los 11 millones de firmas recibidas por el INE (Vallejo, 2022). De éstas fueron validadas 3.451.843 firmas (3,75% de la lista nominal, superando el 3% necesario en 25 entidades federativas de las 17 requeridas para la realización del proceso).

Tras el conteo de firmas, el 4 de febrero el INE anunció la convocatoria para consulta de RM. La jornada para votar a favor o en contra de la revocación del mandato de López Obrador tuvo lugar el 10 de abril²⁶. Con una participación de 16.502.636 ciudadanos (17,78% del padrón electoral), la opción por la continuidad obtuvo 91,86% (15.159.323 votos), y por la revocación 6,44% (1.063.209 votos). A nivel subnacional, se presentaron fenómenos que merecen un análisis más amplio: 16 estados mostraron una participación por encima de la media nacional, alcanzando 35,9% en Tabasco y 33,8% en Chiapas. El mayor porcentaje de participación se concentró en los estados del sur, sureste y centro del país, coincidiendo algunos de éstos con los de mayor respaldo al presidente; mientras que la más baja participación y mayor apoyo a la revocación se concentró en las zonas del Bajío y centro

24. La asociación civil está dirigida por la ex panista y luego morenista Gabriela Jiménez Godoy. En ésta también han participado los exlegisladores federales Sergio Pérez Hernández, Katia Castillo Lozano, Juan Enrique Ferrera Esponda y Marco Antonio Andrade Zaval.

25. La asociación también fue señalada por la aparición de espectaculares en diversas partes del territorio nacional con los eslóganes «Vamos a votar #QueSigaAMLO» y «#QueSigaElPresidente». Los espectaculares a favor del presidente no fueron los únicos, en municipios como Lerma, Toluca y Metepec, en el Estado de México, entidad gobernada por el PRI, aparecieron espectaculares haciendo un llamado «para que se vaya» el presidente (Pérez, 2022).

26. La pregunta aceptada por la oposición fue ¿Estás de acuerdo en que a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo? Las respuestas fueron a) Que se le revoque el mandato por pérdida de confianza y b) Que siga en la Presidencia de la República.

TABLA 2.
COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE REVOCACIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

País (año)	Motivo	Tipo de oposición	Principal impulsor	Aprobación presidente ^a	Participación	Resultado	Efecto(s)
Venezuela (2004)	Crisis de gobernabilidad con polarización política	Legislativa fuerte. Se sumaron diversos sectores de la sociedad	Oposición política y de sectores organizados	Alta	Alta	Ratificación	Refuerzo de popularidad y fortalecimiento del Ejecutivo. Debilitamiento y desarticulación de la oposición. Incapacidad para mitigar polarización.
Bolivia (2008)	Crisis de gobernabilidad e institucionalización con polarización política	Legislativa y regional fuerte. Se sumaron diversos sectores de la sociedad	Presidente de la República	Alta	Alta	Ratificación	Fortalecimiento del Ejecutivo. Reducción de conflicto regional y mitigación de crisis de gobernabilidad. Incapacidad para mitigar polarización.
México (2022)	Inexistencia de crisis de gobierno e institucional, pero presencia de polarización política	Débil y minoritaria. Sin movilización social ni política en contra	«Sociedad civil», Presidente de la República y partido en el gobierno	Alta	Baja	Ratificación	Refuerzo de popularidad del Ejecutivo. Aumento de conflicto con oposición.

Elaboración propia.

^a La aprobación promedio de cada presidente en el año en que se efectuó el referéndum revocatorio era de 59,2% para Chávez (El Universo, 2005), 59,0% para Morales (Vilar, 2009) y 60,0% para López Obrador (Oraculus, 2022).

norte, estados gobernados por la oposición (Cómputos de la Revocación de Mandato, 2022. INE).

Los resultados permiten inferir que la celebración de la RM no sólo reforzó el discurso de AMLO a favor de la democracia participativa, sino que le permitió renovar su mandato popular a través de la movilización y obtener aprobación para dar continuidad a su agenda política. Para la ciudadanía que participó el día de la jornada electoral significó la oportunidad de ejercer un derecho recientemente consagrado, pero también de mostrar su respaldo al presidente. Sin embargo, este escenario arrojó resultados disímiles. La oposición, que decidió no participar en el referéndum, intensificó el conflicto con el Ejecutivo luego de la jornada de votación. Tan sólo dos meses después PRI, PAN y PRD se declararon en «moratoria constitucional»; una estrategia por la que acordaron no apoyar ninguna reforma constitucional proveniente del presidente o del partido oficial.

El análisis comparado evidencia que existen factores que ayudan a entender cuándo se activa un proceso revocatorio y qué efectos trae consigo (Tabla 2). En dos casos la crisis institucional o de gobierno estuvo presente: los presidentes Morales de Bolivia y Chávez de Venezuela atravesaron por situaciones que ponían en riesgo la gobernabilidad y su propia continuidad con oposiciones políticas tanto legislativas como regionales fuertes, medios de comunicación, sectores empresariales y otros gremios en contra, así como protestas ciudadanas. Estos elementos fueron suficientes para que la oposición en Venezuela —a pesar de la dificultad normativa para iniciar el proceso— y el presidente en Bolivia solicitaran la RM como una salida institucional que diera cauce a la situación política. Para el caso mexicano la activación del mecanismo no se explica por estos factores, puesto que López Obrador no enfrentaba ninguna amenaza a su gobierno ni existía una oposición política fuerte —a pesar de estar unida y bien articulada— que demandara su destitución. Se trató más bien de un recurso discursivo, legitimador y de movilización.

Un efecto que se aprecia cuando un político sale airoso de un proceso de RM es el incremento en la popularidad individual o la mejora electoral de su partido. Chávez tenía una aceptación de 59% cuando se celebró el referéndum, cifra que aumentó paulatinamente en los siguientes meses hasta 70,5% (El Universo, 2005). AMLO venía de su aprobación más baja previo a la jornada del referéndum, en marzo de 2022, con 60%, pero aumentó a 65% en mayo y de ahí en adelante se mantuvo constante (Oraculus, 2022). Con relación a la obtención de resultados favorables en elecciones celebradas después de la RM, en Venezuela el oficialismo ganó 21 de 22 gobernaciones en las elecciones subnacionales de octubre de 2004 (Lander y López, 2005). En Bolivia, el MAS ganó las dos prefecturas departamentales que perdió la oposición en el referéndum revocatorio, Morales ganó la reelección en las elecciones generales celebradas en diciembre de 2009 y, en este mismo proceso, su partido obtuvo mayoría calificada en ambas cámaras. En México, Morena ganó cuatro de las seis gubernaturas en disputa en las elecciones subnacionales de julio de 2022, convirtiéndose con ello en la principal fuerza política en el país al gobernar 20 de las 32 entidades federativas.

REFLEXIONES FINALES

La revocación de mandato se ha introducido en los diseños normativo como un instrumento para ampliar los canales de participación y hacer frente al déficit de la democracia representativa. Más allá del plano formal, su implementación encara riesgos y no ha estado exenta de tensión. El análisis aquí expuesto permite afirmar que las consecuencias sobre su uso son diferentes según el contexto y las pretensiones de los actores. Por un lado, la RM puede tener ventajas y alcanzar los objetivos para los que originalmente fue ideada cuando se cumplen ciertas condiciones. Los casos de Venezuela y Bolivia, en los que existían razones para solicitar el referéndum, evidencian un mayor empoderamiento ciudadano —visto tanto en la recolección de firmas, en el primero, como el día de la jornada de votación en ambos— y una atenuación de las crisis de gobernabilidad e institucional, respectivamente. Además de servir como válvula de escape, en estos casos el ejercicio fortaleció a los mandatarios cuestionados²⁷, dando respuesta institucional y pacífica a un problema inherente a los presidencialismos —como lo es la rigidez del mandato—.

Por otro lado, la RM puede enfrentar amenazas y afectar el libre ejercicio como derecho político y el resultado deseado cuando se altera su naturaleza; es decir, cuando su uso no es ciudadano, espontáneo o excepcional. Tal es el caso de México, donde nunca estuvo en duda la legitimidad del presidente ni en peligro su permanencia al frente del gobierno. Bajo este escenario, el proceso se convirtió en una apuesta personal y partidista, una apelación plebiscitaria alejada del ideal normativo que permitió al Ejecutivo fortalecer un proyecto político y movilizar sus bases de apoyo. Este uso se vio favorecido por un marco legal laxo que sólo exige 3% de firmas para solicitar la convocatoria, lo cual no hubiera sido posible con un porcentaje más alto de firmas, como el que se exige en los otros tres casos que cuentan con RM presidencial en América Latina.

En el debate de las consecuencias de la RM sobre la democracia existe un holgado consenso en que la ampliación de la participación por sí misma no resuelve los problemas derivados de la crisis de representación. Tampoco se trata de innovaciones que, al ser aplicadas, en automático traerán mejoras a la democracia (Welp, 2022). No obstante, como muestra este trabajo, en la medida que se cuente con reglas adecuadas que faciliten la activación del mecanismo y no limiten o restrinjan la participación ciudadana, que no haya intervención de actores políticos relevantes y que se justifique su celebración, la RM puede empoderar a la ciudadanía y mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas; sobre todo en sistemas presidenciales garantizando la estabilidad del régimen. Por el contrario, la transgresión deliberada de alguno de esos elementos altera su naturaleza, pervierte su uso, limita su alcance y afecta la participación.

27. Los casos aquí analizados en los que sale fortalecido el mandatario coinciden con otros contextos, tal como evidencia Whitehead (2018).

Bibliografía

- Alcántara, Manuel. 2019. «Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina», *Derecho Electoral* (28): 1-24. Disponible en: http://doi.org/10.35242/RDE_2019_28_1
- Altman, David. 2005. «Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?», *Política y Gobierno* 12(2): 203-232.
- Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Gran Bretaña: Cambridge University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.1017/9781108634397>
- Ascarrunz, Julio y Welp, Yanina. 2019. *La revocatoria de mandato en Bolivia. Análisis de limitaciones y propuesta de reformas*. Bolivia: Red Nacional de Participación Ciudadana y Control Social.
- Aznárez, Juan. 2001, 11 de diciembre. «La oposición a Chávez canta victoria y prepara nuevas movilizaciones.» Disponible en web: https://elpais.com/diario/2001/12/12/internacional/1008111618_850215.html#?rel=listaapoyo [Consulta: 18 de julio de 2022]
- Boletín Estadístico No. 1. 2013. Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia (OEP), Disponible en web: <https://www.oep.org.bo/informacion-publica/referendum-revocatorio-de-mandato-popular-2008/>
- Bowler, Shaun. 2004. «Recall and representation Arnold Schwarzenegger meets Edmund Burke», *Representation* 40(3): 200-212. Disponible en: <http://doi.org/10.1080/00344890408523266>
- Buró Parlamentario. *Reportes Legislativos 2019, 2020 y 2021*. Disponible en web: <https://buroparlamentario.org/diputado/35> [Consulta: 08 de septiembre de 2022]
- Cameron, Maxwell y Luna, Juan Pablo. 2010. «Presentación. El estado de la democracia en la región andina», en Maxwell Cameron y Juan Pablo Luna (eds.), *Democracia en la región andina*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <http://doi.org/10.7440/2012.40>
- Cameron, Maxwell, Hersberg, Eric y Sharpe, Kenneth. 2012. «Voice and Consequence: Direct Participation and Democracy in Latin America», en Maxwell Cameron, Eric Hersberg y Kenneth Sharpe (eds.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 1-20. Disponible en: <http://doi.org/10.1057/9781137270580>
- Cómputos Distritales 2018 y 2021. INE. Disponible en: <https://ine.mx/voto-y-elecciones/procesos-electorales-anteriores/>
- Cómputos de la Revocación de Mandato 2022. INE. Disponible en: <https://computosrm2022.ine.mx/base-de-datos>
- Consejo Nacional Electoral (CNE). 2004. «Referéndum Presidencial 2004.» Disponible en web: http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/ [Consulta: 19 de julio de 2022].
- Colomer, Josep. 2004. *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.

- Cronin, Thomas. 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. EE.UU.: Harvard University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.4159/harvard.9780674330092>
- Eberhardt, María Laura. 2017. «La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador», *Colombia Internacional* (92): 105-133. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04>
- Eberhardt, María Laura. 2019. «Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral?», *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política* (16): 117-150. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.76858>
- El Financiero. 2021, 21 de mayo. «AMLO y otros cuatro mandatarios salen ‘reprobados’ en el manejo de la pandemia». Disponible en web: <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/2021/05/20/amlo-y-otros-cuatro-mandatarios-que-salen-reprobados-en-manejo-de-la-pandemia/> [Consulta: 03 de octubre de 2022]
- El Universo. 2005, 11 de junio. «Hugo Chávez tiene el 70% de popularidad en Venezuela, según encuesta». Disponible en web: <https://www.eluniverso.com/2005/06/11/0001/14/DB99DB7DD88C402880561AB59EA29301.html> [Consulta: 04 de septiembre de 2022]
- Font, Joan, della Porta, Donatella y Sintomer, Yves. 2014. «Introduction», en Joan Font, Donatella della Porta e Yves Sintomer (eds.), *Participatory Democracy in Southern Europe. Causes, Characteristics and Consequences*. Maryland: Rowman and Littlefield, 1-20.
- Franco-Cuervo, Ana B. 2014. «Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)», en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 57-81.
- Garrido, Carlos. 2021. «La revocatoria del mandato en las democracias de América Latina», *Teoría y Realidad Constitucional* (47): 323-353. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.47.2021.30721>
- Humphreys, Denise y Anthony Bebbington. 2010. Anatomy of a Regional Conflict: Tarija and Resource Grievances in Morale’s Bolivia», *Latin American Perspectives* 37(4): 140-160. Disponible en: <http://doi.org/10.1177/0094582X10372503>
- Kornblith, Miriam. 2014. «Venezuela: polarización, revocatoria y después», en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 111-133.
- Lander, Luis. 2004. «La insurrección de los gerentes: Pdvsa y el gobierno de Chávez», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 10(2): 13-32.
- Lander, Luis y López, Margarita. 2005. «Referendo revocatorio y elecciones regionales en Venezuela: geografía electoral de la polarización», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 11(1): 43-58.
- Linz, Juan. 1989. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.

- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. 1997. «Juan Linz, Presidentialism, and Democracy. A Critical Appraisal», *Comparative Politics* 29(4): 449-471.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy. 2010. «Democratic Governance in Latin America: Eleven Lessons from Recent Experience», en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.1515/9780804772969>
- Mayorga, Fernando y Rodríguez, Benjamín. 2015. *Democracia participativa y crisis política. Análisis del resultado del Referéndum Revocatorio de Mandato Popular 2008*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral.
- Medina, Ignacio. 2021. *Elecciones presidenciales en Latinoamérica 2018-2019: México, Brasil y El Salvador*. México: El Colegio de Jalisco.
- Monroy, Jorge. 2022, 23 de febrero. «TEPJF confirma multa a la asociación civil Que siga la democracia por promoción indebida de la revocación de mandato». Disponible en web: <https://www.economista.com.mx/politica/TEPJF-confirma-multa-a-la-asociacion-civil-Que-siga-la-democracia-por-promocion-indebida-de-la-revocacion-de-mandato-20220223-0064.html> [Consulta: 01 de septiembre de 2022]
- Nohlen, Dieter. 2003. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico empírico*. México: UNAM.
- Oraculus. 2022. «Aprobación presidencial». Disponible en web: <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/> [Consulta: 07 de septiembre de 2022]
- Panizza, Francisco. 2009. *Contemporary Latin America: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus*. Londres: Zed Books. Disponible en: <http://doi.org/10.5040/9781350219359>
- Paullier, Juan. 2012, 10 de abril. «A diez años del golpe contra Chávez, ¿qué fue de los protagonistas?» Disponible en web: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/04/120410_venezuela_aniversario_golpe_2002_personajes_jp [Consulta: 18 de julio de 2022]
- Pérez, Jesús. 2022, 18 de marzo. «Promueven voto a favor o en contra de AMLO en calles del #Edomex». Disponible en web <https://www.digitalmex.mx/politica/story/33723/amlo-edomex-voto-revocacion-mandato> [Consulta: 01 de septiembre de 2022]
- Qvortrup, Matt. 2014. «La experiencia estadounidense de 1776 a 2012», en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 207-224.
- Selee, Andrew y Peruzzotti, Enrique (eds). 2009. *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.56021/9780801894060>
- Spivak, Joshua. 2004. «California's Recall: Adoption of the 'Grand Bounce' for Elected Officials», *California History* 82(2): 20-37. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/25161725>

- Tuesta, Fernando. 2014. «Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)», en Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 7-30.
- Vallejo, Guadalupe. 2022, 19 de enero. «Organización se deslinda de las firmas irregulares en apoyo a revocación». Disponible en web: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/01/19/organizacion-se-deslinda-de-las-firmas-irregulares-en-apoyo-a-la-revocacion> [Consulta: 04 de septiembre de 2022]
- Vilar, José. 2009. *De encuestas y elecciones en Bolivia*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.
- Welp, Yanina. 2014. «De venenos y fármacos: la regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas», en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 247-266.
- Welp, Yanina. 2018. «Recall referéndum around the world: origins, institutional designs and current debates», en Laurence Morel y Matt Qvortrup (eds.), *The Roudledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. Nueva York: Roudledge. Disponible en: <http://doi.org/10.4324/9780203713181>
- Welp, Yanina. 2022. *The Will of the People. Populism and Citizen Participation in Latin America*. Berlin: De Gruyter.
- Welp, Yanina y Uwe, Serdült. 2014. «La revocatoria del mandato: propuesta de análisis», en Yanina Welp y Uwe Serdült (coords.), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: CNE-Ecuador/Instituto de la Democracia, 1-6.
- Whitehead, Laurence. 2018. «The recall of elected officeholders the growing incidence of a venerable, but overlooked, democratic institution», *Democratization* (25)8: 1341-1357. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1455665>

Presentado para evaluación: 17 de octubre de 2022.

Aceptado para publicación: 13 de septiembre de 2023.

LUIS ANTONIO GONZÁLEZ TULE

luis.gonzalez@iteso.mx

<https://orcid.org/0000-0002-3336-8640>

Profesor investigador en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 1) del CONACYT (México). Sus líneas de investigación son: Clientelismo político, Compra de voto, Partidos y Sistemas de Partidos, Procesos y Sistemas Electorales en América Latina.