

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

n.º 65, vol. XXIII (3.º cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT), Chile
CABELLS. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
TIB. German National Library of Science and Technology. Alemania
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (BOARD OF EDITORS)

Editoras en Jefe (Editors-in-Chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores Asociados (Associate Editors)

- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Liisa North. York University. Canadá

Editores del Dossier 65 (Editors of Dossier 65)

- Adrián Gurza Lavalle. Universidade de São Paulo/Centro de Estudos Metropolitanos
- Guillaume Fontaine. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

COMITÉ CIENTÍFICO (ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María José López

Correctora de estilo: Gabriela Chauvin

Traducción al inglés: Eddy Tobar

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión:

Envío de artículos, información, solicitud de canje:
revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos: Revista de Ciencias Sociales.—Quito: FLACSO Ecuador, 1997—

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales-Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

- 01. Controles democráticos y cambio institucional en América Latina.**
Presentación del dossier 7-28
Public accountability and institutional change in Latin America
Introduction to dossier
Guillaume Fontaine y Adrián Gurza-Lavalle
- 02. Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas.**
El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018 29-49
Sovereignty of natural resources and accountability. The case of the Bolivian hydrocarbon policy, 2006-2018
César Augusto Camacho-Soliz
- 03. Innovación institucional para la rendición de cuentas:**
el Sistema Nacional Anticorrupción en México 51-69
Institutional innovation for accountability: The National Anti-Corruption System in Mexico
Alejandro Monsivais-Carrillo
- 04. Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia:**
la gobernanza local en la encrucijada 71-91
The democratization of the revocation of mayors' terms in Ecuador and Colombia:
At the crossroads of local governance
Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro
- 05. La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos:**
el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012 93-113
Transparency as a democratic control in citizen councils: The case of the municipality of Leon, Guanajuato, 2009-2012
José de Jesús Godínez-Terrones
- 06. Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas** 115-134
The fiscalization of autonomy. State, indigenous peoples and accountability
Victor Leonel Juan-Martínez

Temas/Topics

- 07. Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos** 137-154

From below: The work experience of youths in low-income homes

Margarita Estrada, Julieta Sierra y Lourdes Salazar

- 08. Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa** 155-178

Weavers, embroiderers, and armadoras in Yucatan: New and old work classes at home

Jimena Méndez-Navarro y María de Jesús Ávila-Sánchez

- 09. Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza** 179-197

Notions of personhood, the political and relationalities: Paradigms of the anthropology of nature

Geviller Marín, Francisco Neira, María Elena Ramírez, Diana Soto,

Javier Vásconez e Ivette Vallejo

- 10. Élités empresariales y proceso de democratización en Paraguay** 199-220

Business elites and the process of democratization in Paraguay

Luis Ortiz-Sandoval y Guillermo Rojas

Diálogo/Dialogue

Teoría de la regulación en América Latina. Un diálogo con Robert Boyer

Regulation Theory in Latin America. A dialog with Professor Robert Boyer

Julieta A. Almada y Emilia Ormaechea

Reseñas/Reviews

Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa

de Estela Grassi y Susana Hintze, coordinadoras

Analia Minteguiaga

El Estado. Pasado, presente, futuro

de Bob Jessop

Danilo Ricardo Rosero

Historia al margen. Historia del AH Canto Chico. Una comunidad en el distrito de San Juan de Lurigancho

de José Carlos Ernesto Arenales Solís y Wilmer Mejía Carrión

Rafael Mora-Ramírez

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

The democratization of the revocation of mayors' terms in Ecuador and Colombia: At the crossroads of local governance



 Mgtr. Luis Carlos Erazo. Doctorante en FLACSO Ecuador. (lucas77@gmail.com)
(<https://orcid.org/0000-0003-4249-8647>)

 Mgtr. Lorena Chamorro. Consultora social independiente. (sociologalocha09@gmail.com)
(<https://orcid.org/0000-0002-6371-5842>)

Recibido: 29/01/2019 • Revisado: 30/04/2019
Aceptado: 18/07/2019 • Publicado: 01/09/2019

Resumen

¿Existe relación entre la democratización de la revocatoria del mandato para alcaldes y la estabilidad de la gobernanza local? Para responder esta pregunta, este trabajo desarrolla un análisis neoinstitucional y plantea una estrategia metodológica cualitativa que aborda comparativamente dos unidades, Ecuador y Colombia. Revisando las cartas constitucionales y la normatividad de cada país, se estudia el diseño institucional que adopta la revocatoria del mandato para alcaldes. Este análisis se complementa con estadística descriptiva que permite observar la evolución de este dispositivo como una alternativa para ejercer control democrático no electoral de tipo institucional mixto (CDNE-IM). Como hipótesis de trabajo, se propone que, en la medida en que exista un diseño institucional menos restrictivo para activar el dispositivo de la revocatoria del mandato para alcaldes, las probabilidades de que el control democrático erosione la estabilidad de la gobernanza local aumentan. A la inversa, un diseño institucional más restrictivo disminuye tales probabilidades. La evidencia empírica demuestra que la apertura del diseño institucional ecuatoriano a partir de la reforma constitucional de 2008 provocó una avalancha de revocatorias del mandato para alcaldes que no tiene precedentes en la historia democrática del país, mientras que en Colombia, a pesar de la antigüedad del dispositivo, no ha sucedido igual. El análisis concluye que el diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes se convierte en un arma de doble filo para la estabilidad de la gobernanza local.

Descriptores: controles democráticos; Colombia y Ecuador; democratización; diseño institucional; gobernanza local; revocatoria alcaldes.

Abstract

Is there a connection between the democratization of the revocation of mayors' terms in office and the stability of local governance? In order to answer this question this research develops a neo-institutional analysis and presents a qualitative methodological strategy that comparatively addresses two countries, Ecuador and Colombia. The institutional design that adopts revocations of terms for mayors is analyzed through the review of constitutional documents and regulations in each country. This analysis is complemented by descriptive statistics that allow for the evolution of this device, as an alternative to exerting democratic control, not electoral of the mixed institutional type, to be observed. As a hypothesis, this article proposes that as the institutional design becomes less restrictive to activate the revocation of a term for mayors, the probability that the democratic control will undermine the stability of the local government will increase. Inversely, an institutional design that is more restrictive will reduce these probabilities. The empirical evidence shows that the launching of the Ecuadorian institutional design since the constitutional reforms of 2008 caused a series of revocations of terms for mayors that is unprecedented in the democratic history of the country. Meanwhile, in Colombia, despite the age of this device, the same situation has not taken place. The analysis concludes that the institutional design of the revocation of terms for mayors has become a double-edged sword for the stability of local governments.

Keywords: Colombia and Ecuador; democratic controls; democratization; institutional design; local governance; revocation of terms of mayors.

1. Introducción

¿Existe relación entre la democratización de la revocatoria del mandato para alcaldes y la estabilidad de la gobernanza local? Se busca responder esta pregunta partiendo de analizar el proceso de democratización de la revocatoria del mandato para alcaldes tipificada como un dispositivo de control (Agamben 2011) democrático no electoral, de carácter institucional mixto (en adelante CDNE-IM), dado que es el Estado quien institucionaliza y regula los canales mediante los cuales se puede ejercer el control, como el caso de la revocatoria (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2018). Durante las tres últimas décadas, este dispositivo suscitó en diferentes gobiernos locales, con mucho más énfasis en Ecuador que en Colombia, una serie de incentivos para su activación, que no tiene precedentes históricos en la vida democrática a nivel local/municipal de estos dos países (Erazo 2017).

La democratización¹ en este análisis se concibe como un proceso institucional desde arriba, el cual ha buscado –no siempre con éxito– optimizar el tránsito hacia la consolidación de la democracia tanto en lo nacional como en lo local (O'Donnell 2010). El camino hacia esta consolidación se ha enmarcado en procesos democratizantes demandando, hacia la clase política, la generación de condiciones favorables que, articuladas con las estructuras del sistema político (Dahl 1991), permitan ejercer control social sin la necesidad de recurrir a movilizaciones informales generadoras de traumas o fluctuaciones negativas que pudieran reducir drásticamente la democracia política en general (O'Donnell 1996a; O'Donnell 1996b; Gunther et al. 1996; Tilly 2003; Przeworski 2010; Coppedge 2012).

Entendida así, la democratización de la revocatoria del mandato para alcaldes tanto en Ecuador como en Colombia se presenta como resultado de ese proceso transitorio hacia la consolidación de la democracia. En principio, siendo reconocida constitucionalmente y posteriormente regulada con parámetros normativos para ser activada por diferentes actores, desde arriba o desde abajo, dependiendo de los incentivos que motiven su activación (Altman 2005; Castellanos 2014; Paredes 2012). En todo caso, el utópico argumento que asume la democratización como un viaje hacia un horizonte que siempre se está alejando (Munck 2013) se desvanece si analizáramos la efectividad de este mecanismo, propósito que es ajeno al estudio que aquí se presenta. Por el contrario, afirmamos que el proceso democratizador de la revocatoria del mandato para alcaldes ha surgido por dos propósitos fundamentalmente. Primero, para garantizar el derecho de la ciudadanía a ejercer control social (caso ecuatoriano) y segundo, como derecho político (caso colombiano) para ejercer control horizontal sobre la responsabilidad política y así mantener la estabilidad de la gobernanza local (De la Calle 2005) de acuerdo con los intereses particulares de élites

1 Una importante síntesis del debate sobre el concepto se encuentra en Ackerman 2006.

políticas, como lo evidencia Uribe (2016) analizando la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes en el caso bogotano.

El proceso de transición descrito se enmarca en el debate que precedió a la tercera ola de la democracia emergente entre las décadas de 1970 y 1980 que trajo consigo, para Latinoamérica, una paulatina adhesión a los procesos de transición democrática en la mayoría de los países que la integran, entre aquellos, los de la región andina. Muchos de ellos emprendieron la configuración de una nueva forma de relación que, en el marco de una democracia mucho más participativa e incluyente, permitiera afianzar la interacción entre el Estado y la sociedad. Fue este el pretexto configurativo para el inicio de una nueva etapa de reingeniería constitucional y de diseño institucional (Sartori 2003) a los cuales Ecuador y Colombia, en mayor o menor grado, se han vinculado.

La concepción de esta nueva forma de interacción se propuso la superación de anteriores regímenes dictatoriales presentes con mayor prominencia en los países del Cono Sur. Pasadas tres décadas de la puesta en marcha de este proyecto democrático, sus objetivos han debido reorientarse de acuerdo con los diversos contextos que la historia ha marcado para cada país. Esto demandó la implementación de nuevas estrategias para responder a las exigencias de una ciudadanía progresivamente más empoderada en su rol social y político para plantear y exigir sus demandas frente al Estado, ahora más predispuesto a generar procesos para potenciar los controles democráticos (Sartori 2003; Peruzzotti y Smulovitz 2006).

Ecuador y Colombia, mediante un ejercicio orientado hacia la consecución de la soberanía nacional y la introducción a un orden democrático neoconstitucionalista (Narváez y Narváez 2012), en 1998 y en 2008 para el primer país, y en 1991 para el segundo, han reformado sus constituciones con el propósito de responder a las constantes demandas de los diversos sectores sociales. Una vez implementadas las reformas constitucionales, ha seguido una progresiva institucionalización de diferentes dispositivos con el propósito de ampliar las posibilidades del control democrático sobre la acción pública (Camou 2001).

A pesar de que las reformas constitucionales han incorporado dispositivos políticos para el control democrático y ciudadano, la literatura sobre el tema demuestra que aún persisten inconsistencias y limbos jurídicos que no permiten la activación de los mismos. En lo que se refiere específicamente a la revocatoria del mandato para alcaldes vista como un dispositivo de CDNE-IM, la persistencia de esos vacíos es ampliamente confirmada (Zovatto 2007; Welp y Serdült 2014). De esta forma, el interés ciudadano para ejercer control democrático mediante la activación de la revocatoria de mandato para alcaldes, aun teniendo causales suficientes, podría verse afectado en el ejercicio concreto, dadas las exigencias de su diseño institucional.

El propósito de este trabajo es evidenciar este argumento asumiendo como variable explicativa el diseño institucional para analizar cómo éste, según sea restrictivo o

permisivo, afecta la estabilidad de la gobernanza local, es decir, cómo afecta la regulación de esa relación entre las demandas sociales y la capacidad de gobernabilidad (Fontaine 2015).

En lo que sigue de este análisis, se propone discutir los argumentos sobre la relación entre los procesos democratizantes en términos de cómo las reformas constitucionales influyen específicamente sobre el diseño institucional que ha tenido la revocatoria del mandato para alcaldes como dispositivo de CDNE-IM y su relación con la estabilidad de la gobernanza local en Ecuador y Colombia. Con un enfoque teórico neoinstitucionalista, se desarrolla un estudio cualitativo comparado del diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes, complementándolo con evidencia empírica sobre el comportamiento de este dispositivo de control democrático.

La primera parte del artículo expone la revisión de la literatura sobre el tema; en una segunda parte se desarrolla la discusión teórica que permite plantear la hipótesis de trabajo; en la tercera parte se plantea la estrategia metodológica analizando comparativamente las cartas constitucionales y la normativa que regula la revocatoria de mandato para alcaldes, y posteriormente se analiza la evolución de la revocatoria del mandato para alcaldes con evidencia empírica; la cuarta parte se dedica al análisis comparado del diseño institucional; la quinta parte revisa cuál ha sido el comportamiento de la revocatoria del mandato para alcaldes como dispositivo de CDNE-IM. Finalmente, con base en la evidencia empírica analizada, se testea la hipótesis de trabajo y se establecen comentarios finales.

2. Debates sobre el diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes y su activación como dispositivo de CDNE-IM

Los análisis sobre el uso de los CDNE-IM son diversos, van desde la iniciativa legislativa, pasando por la consulta popular, hasta el referendo revocatorio de autoridades de elección popular. Se propone aquí particularmente revisar la literatura que explora el diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes respecto a los espacios de toma de decisiones institucionales, es decir, frente al curso de acción del cual deben rendir cuentas los representantes ante sus representados. Se explora cómo está configurada su apertura hacia la ciudadanía, dado que ello constituye un factor decisivo para adoptar o no la iniciativa de ejercer control democrático sobre el curso de la gobernanza local.

Se parte de comprender que el reconocimiento constitucional y la implementación de un diseño institucional que regule la activación de la revocatoria de mandato para alcaldes no es garantía plena para que la ciudadanía recurra a su uso (De la Calle 2005). Si bien se trata de un dispositivo para que la ciudadanía ejerza control demo-

crático sobre la vida política de un determinado gobierno local, la tentativa de la ciudadanía para recurrir a su uso conlleva inseparablemente un problema de elección y, en este sentido, debe decirse que a la ciudadanía no siempre le resulta racional actuar bajo la legislación o la normativa que permite activar el dispositivo (North 2010). De este argumento se infiere que, en efecto, el control democrático ejercido mediante mecanismos informales siempre existirá como una más entre las alternativas para el control democrático de la acción pública (Acemoglu et al. 2013).

Los análisis sobre el avance normativo y su incidencia en la capacidad de activación de dispositivos de control como la revocatoria del mandato para alcaldes demuestran que el contenido normativo puede incidir en el grado de interés ciudadano por respaldar a las instituciones democráticas, esto es tanto como decir que, si las reglas del juego generan incertidumbre, el desinterés por la participación política institucional es inminente, a pesar de que la existencia de un dispositivo de control como la revocatoria del mandato para alcaldes supondría un escenario oportuno para ejercer control democrático (Altman 2005; Castellanos 2014; Paredes 2012). Ello evidencia que el diseño institucional, en efecto, es factor determinante para entender cuándo la ciudadanía decide o no ejercer control político sobre los gobiernos locales. La literatura evidencia que entre los principales autores y autoras que lideran el debate y fundamentan constantemente este argumento manteniendo ciertos consensos —y desde luego también disenso—, se encuentran principalmente los que este trabajo cita, no solamente para los casos de Ecuador y Colombia, sino para una variedad de países de distintas regiones.

En el caso ecuatoriano, Pachano (2008) refiriéndose a las disposiciones constitucionales que reconocían la revocatoria del mandato para alcaldes en la Constitución Política de 1998, argumenta que la esencia del problema para que el dispositivo no se haya activado no se encuentra en el diseño institucional ni en la normatividad de la política ecuatoriana; su análisis del diseño institucional prescribe la inexistencia de obstáculos significativos para la activación. Sin embargo, su argumento denota cierta ambigüedad cuando supone que este dispositivo de CDNE-IM no se ha utilizado debido a los infranqueables requisitos que se deben cumplir para materializarla (Pachano 2007) así que, las causas deberán buscarse en otros ámbitos, como el sistema político o la cultura política.

Pachano (2008) plantea además que, si de incentivar el control democrático mediante el uso de este dispositivo se trata, muy poco se habría ganado reformando las disposiciones constitucionales de 1998. Por el contrario, aportaría más el establecimiento de un sistema de incentivos (*accountability* horizontal) que ponga fin a la informalización de la política irradiada en el clientelismo y el alto corporativismo (Pachano 2008) de la que él supone es el factor que mayormente explica por qué, hasta antes de la reforma constitucional de 2008, la ciudadanía no había ejercido control por medio de la revocatoria del mandato para alcaldes.

Sin embargo, en el contexto ecuatoriano de finales de la década pasada, la revocatoria del mandato para alcaldes parece contrariar las predicciones. A partir de 2010, presenta un comportamiento sui generis dado que se activa por primera vez y el crecimiento de su demanda es visiblemente acelerado hasta 2011. Este fenómeno puede estar relacionado principalmente con la reforma constitucional de 2008; de ser correcta esta tesis, se desvirtuaría el argumento de Pachano (2007) según el cual la razón para que la ciudadanía no ejerza control democrático por medio de la revocatoria del mandato para alcaldes se encuentra en ámbitos distintos al de su diseño institucional.

Por su parte el caso colombiano ofrece un interesante escenario respecto a la adopción y activación de este dispositivo de control democrático. Los estudios sostienen que este fenómeno está más relacionado con los bajos niveles de cultura ciudadana y la informalización de la actividad política, resaltada por altos índices de corrupción y clientelismo (Franco-Cuervo 2014). Otros estudios sostienen que la revocatoria del mandato para alcaldes no ha podido ser mejor aprovechada debido a factores relacionados con los exigentes requisitos para activarse (MOE 2012; Welp 2014).

A pesar de la apertura de estas nuevas alternativas para el control democrático de la acción pública, no existe aún garantía plena para que, en la práctica real, las demandas sociales sean atendidas y transformadas en políticas responsivas. Ello puede estar relacionado, por una parte, con la “existencia de trabas formales e informales que lo dificultan o impiden” (Welp 2014, 260). El argumento precedente indica que la revocatoria del mandato para alcaldes en el caso colombiano está diseñada de tal forma que “impide o limita las prácticas, o que intenta activarse en contextos en que no existen las suficientes garantías institucionales para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho” (Welp 2014, 260) a promover y activar este dispositivo de CDNE-IM.

Después de Colombia, es Perú el país con mayor activación de la revocatoria del mandato para alcaldes. La literatura plantea que este dispositivo se ha vuelto un instrumento de intimidación, nocivo para el ejercicio de la gobernabilidad local, dado que su diseño institucional genera incentivos negativos que se usan más que con propósitos de control democrático, como un arma política de adversarios electorales (Welp y Milanese 2018). En lo que respecta a Bolivia, la revocatoria es una figura muy reciente, por ello, los análisis sobre el tema aún son reducidos y no existen datos significativos. Mientras que en Venezuela, a pesar de su reconocimiento constitucional, la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes ha sido mínima a nivel subnacional (Welp y Serdült 2014).

El caso de Chile no contempla constitucionalmente la revocatoria del mandato para alcaldes; en Argentina, la ciudadanía poco ha ejercido control democrático por medio de este dispositivo (Arques 2014). En lo que respecta a Uruguay, a pesar de usar sistemáticamente otros dispositivos de control democrático, no la contempla (Altman 2005). Por su parte, Estados Unidos tiene una antigua trayectoria en el uso

de la revocatoria aplicada únicamente para los subniveles, que pocas veces se ha efectivizado. En lo que se refiere a Suiza, país pionero en la institucionalización de este tipo de dispositivos, la revocatoria no tiene un papel relevante dada la existencia de dispositivos para el control democrático (Welp y Serdült 2014).

En síntesis, la literatura advierte que los análisis respecto a la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes como dispositivo de CDNE-IM se han enfocado, en principio, hacia el análisis jurídico y normativo, concluyendo que el diseño institucional normativo es determinante para su activación (De la Calle 2005; Zovatto 2007; Pachano 2008; MOE 2012; Paredes 2012). De otra parte, durante la presente década se han desarrollado estudios comparativos desde una perspectiva más empírica que reconfiguran el debate sobre la relación entre democracia directa y gobierno representativo, al tiempo que cuestionan si dispositivos tales como la revocatoria del mandato para alcaldes funcionan como una herramienta para fortalecer la gobernanza o, por el contrario, terminan por erosionarla, dado que solo se pueden contemplar como un corolario de la democracia representativa (Welp y Milanese 2018; Altman 2019).

Sin embargo, existe un vacío en la actualización de estudios comparados subnacionales que analicen la relación existente entre la democratización (accesibilidad) de dispositivos de control democrático como la revocatoria del mandato para alcaldes y la estabilidad de la gobernanza local, entendida ésta como la capacidad conductora de un sistema político, en este caso el de los gobiernos locales, que buscan regular el equilibrio entre las demandas sociales y las capacidades reales con las que cuentan para el logro de sus objetivos (Peters 2005; Fontaine 2015). Se propone aquí un análisis para contrarrestar dicho vacío, aportando argumentos teóricos y empíricos a partir del análisis del diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes entendido como un proceso democratizante que puede llegar a ser determinante para la gobernanza local.

3. La revocatoria del mandato para alcaldes con enfoque neoinstitucional

La reingeniería institucional, como un rasgo característico del Estado moderno, está de vuelta hace algo más de tres décadas (Fontaine 2015) en diversos países latinoamericanos entre ellos Ecuador y Colombia. Se ha presenciado un proceso de reingeniería constitucional entendida ésta como la renovación de los instrumentos y procesos de control democrático y de la gestión pública del Estado, antes basados en la primacía del derecho puramente positivista (Sartori 2003). El estudio de este fenómeno político se ha abordado desde distintos enfoques teóricos y disciplinas, pero principalmente ha sido el enfoque del nuevo institucionalismo el que quizá, con más empeño, se ha interesado por estudiarlo.

Adheridos a este enfoque, examinamos particularmente la irradiación de esas reformas constitucionales en el diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes, como uno de los dispositivos del CDNE-IM que precisamente, siendo fruto de ese proceso democratizador, se ha visto afectado en términos del uso que la ciudadanía pudiera hacer del mismo, con miras a demandar una gestión pública más transparente y un efectivo ejercicio de la gobernanza, buscando al mismo tiempo mayor control de la gestión pública para canalizar aquellas demandas de interés general (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010 y 2011).

Este ejercicio de control democrático sobre las autoridades públicas es el núcleo básico que sustenta la idea de *accountability* como la responsabilidad de rendir cuentas, estrechamente relacionada con la intención de generar un equilibrio (*checks and balances*) en la interacción representantes/representados, lo que implica el deber de informar y justificar el curso de las acciones desarrolladas por parte de los gobiernos locales hacia sus electores (Isunza Vera y Gurza Lavalle 2018 y 2010). Relación que no se limita exclusivamente a los entornos institucionales, sino que debe desbordarlos si realmente se busca un cause equilibrado del continuo representante/representados. En otras palabras, es necesario que exista una correspondencia entre la capacidad de gobernanza local frente a las demandas ciudadanas (Dahl 1991 [1982] en Isunza Vera y Gurza Lavalle 2018).

Precisamente es el ámbito del CDNE-IM uno de los escenarios que ha experimentado con mayor rigor los procesos democratizadores, posibilitando una emergente reconfiguración del diseño institucional y del rol que juegan las instituciones con sus reglas en la interacción del Estado con la sociedad civil. Todo ello con el propósito de procurar una mejor administración del Estado y encausar los destinos de las naciones hacia la búsqueda del bienestar social (March y Olsen 1984; Peters 2003).

Es en este contexto democratizante en el que Ecuador y Colombia reconfiguraron su quehacer a partir de convocar a asambleas constituyentes en las que se institucionalizaron procesos, dispositivos y reglas orientadas hacia la búsqueda de un mayor control democrático. Quizás uno de los propósitos fundamentales haya sido el que plantea la necesidad de “crear estructuras participativas que estén más estrechamente vinculadas con la vida cotidiana de los ciudadanos y, en especial, con sus interacciones diarias con el sector público fortaleciendo la confianza, la participación y la capacidad de los ciudadanos para influir en el gobierno” (Peters 2005).

Dado que la revocatoria del mandato para alcaldes es un dispositivo institucionalmente diseñado, está articulado con el modelo institucional del país que lo adopta (Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010). Así, la ciudadanía activa o desiste de activarlo, según los costos de transacción que le signifique su diseño institucional. En otras palabras, si bien éste es un instrumento para canalizar el control y la intervención ciudadanas en la vida política de la gobernanza local, la tentativa del ciudadano promedio para activar el dispositivo conlleva inseparablemente un problema de elección,

dado que no siempre resulta racional actuar bajo la regulación normativa de su diseño institucional (North 2010).

Analizando el marco constitucional y legal para la adopción de la revocatoria del mandato para alcaldes, se puede advertir cómo este conjunto influye en el comportamiento de la ciudadanía. De tal manera que se desvirtúa esa total racionalidad asignada al individuo por la teoría del elector racional. Según el neoinstitucionalismo normativo, los valores y normas institucionales que amparan la revocatoria del mandato para alcaldes a los que recurre la ciudadanía se reflejan contundentemente en ella, coadyuvando a que sus decisiones y preferencias sean moldeadas por elementos que sobrepasan cualquier circunstancia de elección inmediata (March y Olsen 1984).

Preferencias y decisiones que están orientadas a ejercer control democrático por medio de la revocatoria del mandato para alcaldes, pero que se enmarcan en una elección dentro de los límites institucionales, dado que: 1) los actores son limitadamente racionales en tanto que persiguen un amplio conjunto de intereses, pero con un conocimiento y capacidad cognitiva limitados; 2) las instituciones definidas como reglas y su conjunto de mecanismos de aplicación limitan las opciones de los actores; y 3) las instituciones ideales limitan a los actores de tal manera que sus mejores opciones sean compatibles con el bien colectivo. En este sentido, la formalidad de la revocatoria del mandato para alcaldes supondría el logro de los fines colectivos mediante la alineación de incentivos que orienten a la ciudadanía a vigilar y controlar la gobernanza buscando tal fin (Ingram y Clay 2000).

Si bien el diseño institucional que permite activar la revocatoria del mandato para alcaldes se presenta como un dispositivo de control que tiene por objetivo central contribuir a la reducción de los conflictos sociales causados por una inadecuada gobernanza, también se convierte en un instrumento para comprender la actuación y la toma de decisiones ciudadanas (Acemoglu et al. 2013), es decir, el control democrático es en doble sentido. Entendida así, la revocatoria del mandato para alcaldes tiene como principal objetivo ejercer como un dispositivo de control ciudadano, coadyuvando a contrarrestar la conflictividad social al tiempo que brinda una radiografía por medio de la cual es posible comprender la orientación de la acción (Weber 2002). Entonces, lo lógico sería que su diseño institucional garantizara no obstaculizar el proceso en el que los actores configuran las decisiones colectivas (asociatividad) buscando satisfacer sus demandas sociales (Acemoglu et al. 2013).

En términos generales, el diseño institucional que cada país adopte para la activación del CDNE-IM puede agilizar u obstaculizar los controles democráticos tal cual sucede con dispositivos como la revocatoria del mandato para alcaldes. En este sentido, cuando las reformas democratizantes flexibilizan el diseño institucional, es decir, el proceso para activarla, las posibilidades de control de la gobernanza local tienden

a incrementarse. Por el contrario, en ausencia de reformas democratizantes, el diseño institucional permanece rígido y las posibilidades de control tienden a ser favorables solo para un cierto grupo de actores como élites u organizaciones políticas (Welp y Milanese 2018) que, por revanchismo electoral o intereses políticos (Castellanos 2014), siempre están dispuestos a pagar los altos costos de transacción que demanda la activación y el proceso de una revocatoria del mandato para alcaldes. En cualquiera de los dos casos, los elementos teóricos y empíricos que permitan comprender la relación entre democratización entendida como accesibilidad para activar el dispositivo de la revocatoria del mandato para alcaldes y la estabilidad de la gobernanza local son un fenómeno poco estudiado.

En resumen, en este análisis la democratización del diseño institucional se asume como referente teórico que permite operacionalizar los elementos constitutivos del diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes, de tal manera que posibilita su observación empírica para determinar cuándo se presentan diseños institucionales más restrictivos y menos restrictivos. De este modo, en la medida en que el diseño institucional sea más o menos restrictivo, la ciudadanía –tras un análisis de costo y beneficio (North 2010)– verá afectada su decisión para ejercer control democrático activando el dispositivo, abandonándolo durante el proceso o simplemente prescindiendo de su activación. La discusión hasta aquí desarrollada permite plantear la siguiente hipótesis de trabajo: en la medida en que exista un diseño institucional menos restrictivo para activar el dispositivo de la revocatoria del mandato para alcaldes, las probabilidades de que el control democrático erosione la estabilidad de la gobernanza local aumentan. A la inversa, un diseño institucional más restrictivo disminuye tales probabilidades.

80

4. Estrategia metodológica y análisis de datos

Se adopta un enfoque cualitativo comparado seleccionando nuestras unidades de análisis de acuerdo con el canon de la diferencia de Mill desarrollado en Morlino (2010). Se asume como variable dependiente la estabilidad de la gobernanza cuando las autoridades locales han debido enfrentar procesos de CDNE-IM por medio de la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes, logrando sostenerse en el cargo.

Para testear nuestra hipótesis, proponemos dos variables. Primera, el diseño institucional que adoptan los dos países para activar la revocatoria del mandato para alcaldes, comparamos las normativas enfatizando en los requisitos exigidos tanto para su activación como para su posterior proceso que lleva a revocar o confirmar en el cargo al mandatario cuestionado. Segunda, se examina el comportamiento que presenta este dispositivo mediante un análisis estadístico descriptivo sobre las revocatorias del

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

mandato para alcaldes activadas, así como de las que llegaron a instancia decisoria (urnas) en ambos países.

La delimitación temporal para la observación de las unidades establece como criterio de partida para cada país el año en que se han llevado a cabo reformas constitucionales, desde de 1990. Así, en el caso colombiano, el período cubre desde 1991 a 2010, último año del cuatrienio del gobierno local en el que la norma no permite activar el dispositivo, eso explica el corte temporal. Mientras que en el caso ecuatoriano se abarca desde 1998, pasa por 2008, hasta 2011, año previo a la reforma de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la cual provocó una pausa que desaceleró la demanda de iniciativas, por eso el corte temporal a 2011 (Erazo 2017).

5. El diseño institucional de la revocatoria del mandato para alcaldes en clave comparada: un proceso democratizante

La revocatoria del mandato para alcaldes, reconocida por primera vez para Colombia en la Constitución Política de 1991 y para Ecuador en la Constitución Política de 1998 retomándose posteriormente en la Constitución de 2008, fue establecida como un dispositivo en primer lugar, con la intención de dirimir las tensiones entre sociedad civil y los gobiernos locales, cesando el mandato a estos últimos cuando así lo considere necesario la ciudadanía (Altman 2005). En segundo lugar, fue institucionalizada específicamente para ejercer CDNE y está caracterizada, según Isunza Vera y Gurza Lavalle (2018), como un dispositivo de tipo institucional mixto tal como se especificó en la introducción.

Una de las variables más exploradas para explicar la afectación en la toma de decisiones de los sujetos políticos, es decir, cómo su acción política puede verse afectada cuando de ejercer control democrático mediante la revocatoria del mandato para alcaldes se trata, es el diseño institucional. Este análisis plantea que, si bien este dispositivo se encuentra institucionalizado tanto en Ecuador como en Colombia, su activación está condicionada por los lineamientos normativos que regulan su operatividad.

De acuerdo con esta lógica, podemos plantear la existencia de dos tipologías de diseño institucional: una restrictiva que presenta requisitos muy difíciles de cumplir, y otra más permisiva con requisitos relativamente menos restringidos. En todo caso, a todo intento de activar el dispositivo de la revocatoria del mandato para alcaldes, generalmente precede un análisis de costo beneficio por parte de sus potenciales activadores, es ahí donde la tipología del diseño institucional puede dar cuenta de cuán restringido o permisivo es el acceso al dispositivo y cómo ello afectaría a la gobernanza local.

Un primer indicador que explica el diseño institucional es la cantidad de reformas constitucionales. En este sentido, Ecuador ha tenido visibles avances respecto al reconocimiento constitucional de la revocatoria del mandato para alcaldes dado que, en la Constitución Política de 1998, este dispositivo se reconocía (sin ser regulado) para alcaldes, prefectos y diputados, mientras que en la Constitución de 2008 se reconoce para toda autoridad electa popularmente, incluido el presidente de la república (Erazo, 2014).

Mientras que en Colombia, la Constitución Política de 1991, que hasta la fecha (2019) no ha sufrido ninguna reforma, reconoce la revocatoria únicamente para alcaldes y gobernadores. Así, un primer elemento diferenciador frente al ordenamiento constitucional ecuatoriano es que, si bien la Constitución Política de 1991 reconoce la revocatoria, no la reconoce como un derecho ciudadano sino como un dispositivo de control político (artículo 40, numeral 4) y como una de las formas de participación popular (artículo 103). Esta disposición es equiparable con la de Constitución Política ecuatoriana de 1998, que la reconocía igualmente como un mecanismo de control político.

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

Para la aprobación de una revocatoria, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, excepto para la revocatoria para presidente de la república en cuya eventualidad se requerirá la mayoría absoluta de los votantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento y la autoridad revocada será cesada de su cargo y reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución. Finalmente el artículo 107 establece los parámetros sobre los gastos que demanden los procesos electorales convocados por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), imputándoles el presupuesto correspondiente; los que se convoquen por la presidencia de la república o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al presupuesto general del Estado.

Como lo advierte la descripción precedente, el reconocimiento constitucional y la operatividad para los CDNE-IM por medio de la revocatoria del mandato para alcal-

des se halla más claramente definido en la Constitución ecuatoriana de 2008 que en la Constitución Política colombiana de 1991. Sin embargo, el análisis de un segundo indicador sobre la cantidad de leyes, normas o códigos que regulan la revocatoria del mandato para alcaldes brinda mayor claridad a nuestro análisis. Así, en Colombia, la Ley 134 del 31 de mayo de 1994 es la única ley encargada de regular este dispositivo. En tanto que en Ecuador, con la Constitución Política de 1998 nunca estuvo regulada, mientras que con la Constitución de 2008 está regulada por la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, del 27 de abril del 2009 y por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana del 20 de abril de 2010. Posteriormente (2011-2012), estas leyes fueron reformadas. En resumen, mientras en Colombia la revocatoria del mandato para alcaldes se regula desde 1994 por una sola ley, en el Ecuador se regula por dos leyes y solo a partir de 2009.

En síntesis, se puede afirmar que, a diferencia de la Constitución Política de Colombia, en Ecuador la Constitución de 2008 reconoce la revocatoria del mandato para alcaldes como un derecho de participación ciudadana y además como un dispositivo de control democrático, mientras que en Colombia se reconoce únicamente como dispositivo de control democrático. Sin embargo, si se observa únicamente las disposiciones constitucionales, resultan insuficientes para determinar cuán restrictivos o permisivos son sus diseños institucionales. Es necesario, además, analizar comparativamente los parámetros normativos que regulan el proceso de activación y puesta en marcha del dispositivo en los dos países.

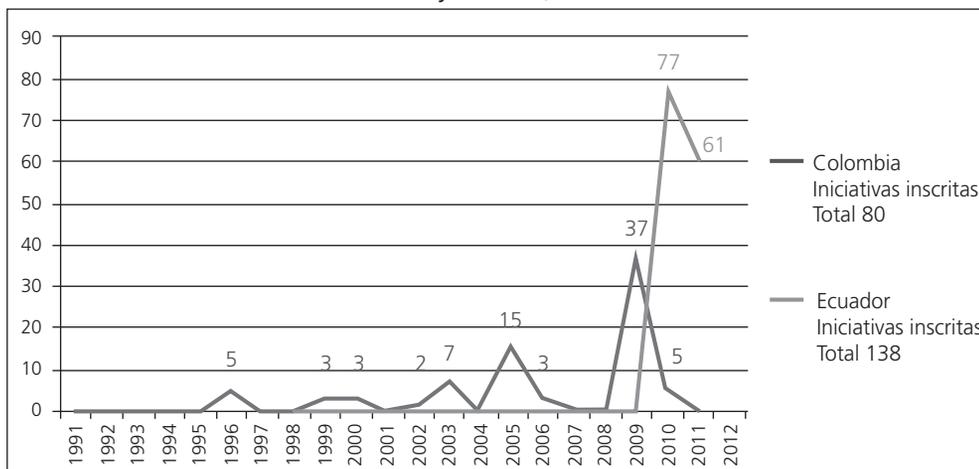
La comparación mencionada evidencia que existen factores decisivos para la activación del dispositivo que radican principalmente en tres aspectos: i) las causas que motivan la activación de la revocatoria del mandato para alcaldes; ii) los porcentajes de inscripción, así como los umbrales exigidos para su aprobación; y iii) la especificidad con que se establecen los plazos para la recolección de firmas de apoyo a la iniciativa. El análisis de estos factores demuestra que el modelo normativo ecuatoriano es más flexible, es decir, tiende a ser más permisivo, en tanto que el colombiano tiende a ser restrictivo (Erazo 2017).

6. Comportamiento de la revocatoria del mandato para alcaldes como dispositivo de CDNE-IM en Colombia y Ecuador

Comprender la evolución del comportamiento que ha presentado la revocatoria del mandato para alcaldes como dispositivo de control democrático, durante el período analizado, implica revisar la evidencia empírica tanto en términos de la cantidad de iniciativas que se activaron, como de la cantidad de procesos que llegaron hasta la instancia final para decidir si se revoca o se confirma al mandatario al que se está cuestionando. A este propósito ayuda el análisis del gráfico 1 que se presenta a continuación.

Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro

Grafico 1. Cantidad de revocatorias de mandato para alcaldes inscritas. Colombia y Ecuador, 1991-2011



Elaboración propia con base en datos del RNC y CNE.

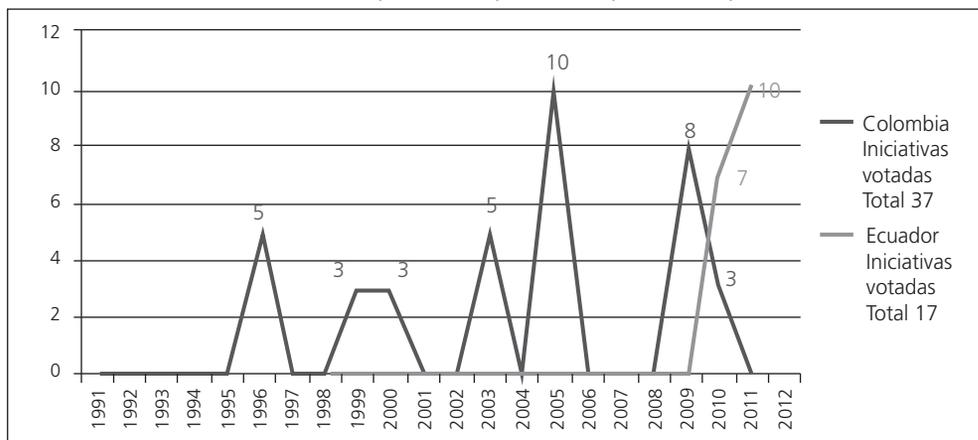
La comparación de los datos en el gráfico 1 evidencia que efectivamente, en Colombia, la democratización del dispositivo no provocó el efecto cascada de activación del mismo. A pesar de estar reconocida desde la Constitución de 1991, solamente se reguló con la Ley 134 de 1994. Desde entonces hasta 2011 se inscribieron 80 iniciativas. Teniendo en cuenta el período de análisis (1991-2010), en promedio se inscribieron 4,2 iniciativas de revocatoria del mandato para alcaldes por año. 2009 se convirtió en el año con más iniciativas inscritas (37), que corresponden al 46,2% del total. Mientras que 2005 es el segundo año con más iniciativas inscritas (15) que corresponden al 18,8% del total de iniciativas inscritas.

Todo lo contrario ocurre en Ecuador, contexto en el que inmediatamente a su reconocimiento constitucional en 2008 se presenta un efecto cascada de inscripción de iniciativas. Solamente entre 2009 a 2011 se inscribieron un total de 138 iniciativas de CDNE-IM, con el siguiente comportamiento: desde 1998, año en que se reconoce constitucionalmente el dispositivo, hasta 2009, no se inscribió ninguna iniciativa (no estaba regulada). A partir de 2010 se ejerce control democrático por primera vez, activándose un total de 77 iniciativas que representan un 55,8% sobre el total iniciativas inscritas durante el corte temporal estudiado. Para 2011, se inscribieron 61 iniciativas, es decir, el 44,2% sobre el total de iniciativas inscritas. De acuerdo con el corte temporal estudiado (1998-2011), en promedio se inscribieron 10,6 iniciativas por año.

La evidencia expuesta permite comprender la dimensión del proceso democratizador ocurrido en Ecuador, el cual sienta un precedente para la vida política ecuatoriana, toda vez que, durante el período analizado, causó un ambiente en el que la estabilidad de la gobernanza local cedió el paso a una latente crisis institucional y de ingobernabilidad. El gráfico 2 ilustra mejor este argumento.

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

Grafico 2 . Revocatorias de mandato para alcaldes que llegaron a votación Colombia (1991-2010) Ecuador (2008-2011)



Elaboración propia con base en datos del RNC y CNE.

El gráfico 2 es la representación del comportamiento respecto a la cantidad de revocatoria del mandato para alcaldes que, cumpliendo con todo el proceso, llegaron hasta la etapa de votación. Para el caso colombiano, el número de iniciativas que alcanzaron las urnas fue de 37, que representan el 46,2% del total de iniciativas inscritas y jamás se revocó a ninguna autoridad, es decir, todos los mandatarios que enfrentaron los procesos de control electoral lograron sostenerse en el cargo. Otra historia es la de Ecuador, en donde 17 iniciativas que representan el 12,3% sobre el total llegaron a las urnas y, a diferencia de Colombia, entre 2009 a 2011 seis autoridades fueron revocadas de sus cargos.

En el contexto del marco constitucional descrito para Ecuador, se evidencia que el CDNE-IM, usando como canal para la participación la revocatoria del mandato para alcaldes, es una práctica relativamente nueva y sin precedentes en la historia democrática para el país desde su arribo al ciclo democrático que se inició en 1979, denominado tercera ola de la democracia. Es así que este dispositivo se posicionó en Ecuador como uno de los que mayor demanda ha reportado. Desde inicios de 2010, año en que se comenzó a hacer control democrático por medio de la revocatoria del mandato para alcaldes, hasta el primer trimestre de 2012, se inscribieron ante el Consejo Nacional Electoral ecuatoriano (CNE) 784 iniciativas de revocatorias (Ramírez et al. 2013), de las cuales 138 iniciativas estaban dirigidas a alcaldes municipales, es decir, el 17,6% del total inscritas hasta el primer trimestre de 2011, según el CNE.

Es importante resaltar que, del total de 784 solicitudes de revocatorias, el 98% se propuso en contra de autoridades locales como son: alcaldes, concejales, presidentes y vocales de juntas parroquiales, y prefectos. El restante 2% de las revocatorias se dirigieron en contra de las siguientes autoridades: tres solicitudes de revo-

catoria contra el presidente de la república, una solicitud en contra del presidente de la asamblea nacional y finalmente 12 solicitudes se entablaron contra diferentes asambleístas. De las solicitudes de revocatoria que conforman este 2%, ninguna logró llegar a votación para decidir si revocar o no a la autoridad en cuestión (Ramírez et al. 2013).

En términos absolutos, la cantidad de revocatorias activadas en contra de diferentes autoridades gubernamentales en Ecuador, entre agosto de 2010 y abril de 2011, alcanzaron 734 iniciativas, lo que significa que se realizaron en promedio 26 solicitudes mensualmente. Mientras que la cantidad de solicitudes de revocatorias, entre mayo de 2011 y abril de 2012, alcanzó un total de 54 iniciativas, esto quiere decir que se realizaron en promedio cinco solicitudes por mes, claro está, si se toman los 28 meses que suman los dos períodos aludidos.

En síntesis, lo que se evidencia es una clara desaceleración del CDNE-IM por medio de la revocatoria del mandato para alcaldes como canal de control democrático. Este fenómeno está emparentado directamente con la reforma a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, y a la reforma de la Ley de Participación Ciudadana que regulan este dispositivo. En todo caso, un argumento que ayuda a comprender mejor el porqué de la evidente desaceleración posreforma de las leyes mencionadas, respecto a las solicitudes de revocatoria del mandato, está relacionado con:

La necesidad de motivar adecuadamente las solicitudes de revocatoria, el mayor peso del órgano electoral en el procesamiento de las demandas –en relación a la contestación e impugnación de la autoridad a ser revocada– y el nuevo umbral de firmas necesarias para presentar el requerimiento aparecerían, entre otros aspectos, como elementos que han desacelerado el recurso a la revocatoria desde mediados de 2011... En cualquier caso, el número de solicitudes presentadas y el número de revocatorias efectuados no tiene precedentes en el Ecuador democrático (Ramírez et al. 2013, 128).

En efecto, para corroborar la cita anterior y finalizar con una descripción resumida de los gráficos 1 y 2, se puede afirmar que, mientras en Colombia en un lapso de 19 años (1991 a 2010) se inscribieron un total de 80 revocatorias del mandato para alcaldes, de las cuales 37 llegaron a votación y paradójicamente jamás la ciudadanía revocó a ningún alcalde, en Ecuador, en un lapso de tres años (2008 a 2011), se inscribieron un total de 138 solicitudes de las cuales 17 llegaron a las urnas y, contrariamente a lo sucedido en Colombia, se revocaron seis autoridades locales, lo cual es un indicador significativo si entendemos que uno de los propósitos de la autoridad local electa es optimizar los procesos de gobernanza en términos de satisfacer las demandas de sus electores, más aún, teniendo en cuenta el corto período de tiempo que llevaba regulado el dispositivo, en relación con el considerable tiempo que ya lo estaba en Colombia.

7. Comentarios finales

El análisis tanto del diseño institucional como de los datos empíricos que aquí se han examinado de forma argumentada permite la posibilidad de realizar algunas inferencias en términos de testear la hipótesis de trabajo. En primer lugar, se pudo evidenciar para el caso ecuatoriano que, efectivamente, tras la democratización de un diseño institucional normativo y constitucionalmente categorizado como permisivo, los GAD sufrieron una intensa oleada de sometimiento a un CDNE-IM sin precedentes en su historia política. Este hecho, sin duda alguna, provocó cambios en la estabilidad de la gobernanza de un significativo porcentaje de gobiernos locales, estimulando cuando no crisis intensas, al menos períodos de ingobernabilidad.

Un escenario evidentemente contrapuesto es el que ofrece el contexto colombiano, dado que su diseño institucional está categorizado como restringido debido a los altos costos de transacción que implica la activación del dispositivo. Quizás ello brinde indicios a la hora de entender por qué, en el lapso de 19 años, solamente se activaron 80 iniciativas. Así en clave comparada se tiene que, en el caso colombiano, se activó una proporción de 4,2 revocatorias del mandato para alcaldes por año, frente a una proporción de 46 iniciativas activadas por año en Ecuador. La diferencia indica que ahí se origina un argumento válido para reconfirmar lo que ya se había argumentado sobre la alta restricción del diseño institucional colombiano, frente a la permisividad del diseño institucional ecuatoriano, con consecuencias negativas para la estabilidad de la gobernanza local.

En segundo lugar, durante el período de análisis, para el caso colombiano, a pesar de que el 46,2% sobre el total de iniciativas activadas llegaron a las urnas, ningún mandatario fue revocado de su cargo. Es pertinente entonces cuestionar qué incentivos tuvieron los individuos o colectivos que ejercieron el CDNE-IM para confirmar en sus cargos a los mandatarios. Por qué no se presentó un comportamiento similar en el contexto ecuatoriano en donde, del total de iniciativas que se activaron, 17,6% llegaron a las urnas, pero con la diferencia de que, en menos de dos años, se revocaron de sus cargos a seis autoridades. Estos indicadores son una seria invitación a analizar e indagar el rol de sujetos políticos, de cara al ejercicio del CDNE-IM y su efectividad frente a la búsqueda de estabilidad institucional en los gobiernos subnacionales.

En tercer lugar, este referente comparativo brinda luces sobre la democratización de los controles democráticos que se han implementado en Ecuador y Colombia por medio de reformas constitucionales, así como mediante la regulación de normas que permiten su activación. Han sido valiosos los esfuerzos, aunque no siempre asertivos, en términos de lograr la estabilidad institucional y democrática que todo régimen de gobierno prioriza en su agenda. Si bien es cierto que los dos países han avanzado en materia de reconocimiento de los derechos políticos y civiles, así como de la democratización de espacios formales para que esos derechos sean ejercidos, la ingeniería

institucional, así como la estructura burocrática estatales, aún no logran lubricar los engranajes necesarios para que el ejercicio de controles democráticos no electorales como la revocatoria del mandato para alcaldes sean una alternativa plausible que coadyuve a la estabilidad de la gobernanza local y no al contrario.

Finalmente, los datos empíricos evidenciados a partir de la reforma del DI brindan una radiografía de cómo en las arenas políticas se intenta configurar un nuevo sujeto político, dotado de herramientas jurídicas mucho más accesibles para el control democrático y la incidencia en el cambio de las políticas públicas que sean pertinentes frente a sus demandas sociales. Aparentemente la democratización experimentada a partir de 2008 en Ecuador, y de 1991 en Colombia, respondieron a las demandas de una ciudadanía sedienta de control en los asuntos de interés público e insatisfecha por la gestión de sus gobernantes, prueba de ello es la avalancha de revocatorias del mandato para alcaldes (138) activadas entre 2010 y 2011 en Ecuador; este incremento en el CDNE podría potenciar la representatividad y la capacidad de asociación para generar políticas públicas pertinentes y una gobernabilidad más eficaz y eficiente.

Sin embargo, la cara opuesta de estos procesos también puede acarrear consecuencias negativas si se usa de manera perversa, es decir, puede producir crisis institucionales, administrativas, políticas y sociales, socavando las democracias locales. Este es un buen argumento para definir que la revocatoria del mandato para alcaldes, como dispositivo de control democrático no electoral, puede establecer una relación con la gobernanza local en la que se convierte en un arma de doble filo; ello dependerá del contexto en el que sea activada, de los actores políticos que las activen y de sus intenciones políticas para ejercer CDNE.

Referencias

- Acemoglu, Daron, James Robinson y Ragnar Torvik. 2013. "Why Do Voters Dismantle Checks and Balances?" *Review of Economic Studies* 80 (3): 845-875.
- Ackerman, John. 2006. "Democratización: pasado, presente y futuro". *Perfiles Latinoamericanos* 28, julio-diciembre.
- Agamben, Giorgio. 2011. "¿Qué es un dispositivo?" *Sociológica* 26 (73): 249-264, mayo-agosto.
- Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- _____. 2005. "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?" *Política y Gobierno* 12 (2): 203-232.
- Arques, Facundo. 2014. "Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes". En *La dosis hace el veneno: análisis la revocatoria del mandato en*

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

- Suiza, Estados Unidos y América Latina*, coordinado por Yanina Welp y Uwe Serdült, 159-186. Quito: Instituto de la Democracia / Consejo Nacional Electoral (CNE).
- Camou, Antonio. 2001. "Estudio preliminar". En *Los desafíos de la gobernabilidad*, editado por Antonio Camou, 15-58. México: FLACSO / Plaza y Valdés.
- Castellanos, Ana Sofía. 2014. "Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)". *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Yanina Welp y Uwe Serdült, 83-110. Quito: Instituto de la Democracia / CNE.
- Coppedge, Michael. 2012. *Democratization and Research Methods*. Nueva York: Cambridge University Press, 11-23.
- Dahl, Robert. 1991. "Bosquejos para un país democrático avanzado". *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- De la Calle, Humberto. 2005. "Democracia directa en los países de la región andina: efectos en la consolidación de la democracia". En *Democracia en la región andina: los telones de fondo*, editado por Kristen Sample y Daniel Zovatto. Quito: Ágora Democrática / IDEA Internacional / Transparencia.
- Erazo, Luis Carlos. 2017. "El diseño institucional como variable explicativa de la recurrencia ciudadana a la revocatoria del mandato para alcaldes en Ecuador y Colombia". *Revista de Sociología* 6: 79-96, enero-julio.
- _____. 2014. *Democracia directa en Ecuador y Colombia, la revocatoria del mandato para alcaldes: factores que determinan la recurrencia ciudadana para su utilización*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos / FLACSO Ecuador.
- Franco-Cuervo, Ana. 2014. "Colombia: instituciones líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)". En *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Yanina Welp y Uwe Serdült, 57-78. Quito: Instituto de la Democracia / CNE.
- Gunther, Richard, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jurgen Puhle. 1996. "Las 'ilusiones' de O'Donnell: una réplica". *La Política* 2: 119-128.
- Gurza Lavalles, Adrián y Ernesto Isunza Vera. 2011. "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability". *Lua Nova* 84: 95-139.
- _____. 2010. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática". En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalles, 19-82. México DF: CIESAS / Universidad Veracruzana.
- Ingram, Paul y Karen Clay. 2000. "The Choice within Constraints New Institutionalism and Implications to Sociology". *Annual Review of Sociology* 26: 525-546.

- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2018. “Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática”. En *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el sur global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle. Oxford: Peter Lang Ltd, 1-44.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle, coords. 2010. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México DF: CIESAS / Universidad Veracruzana.
- March, James y Johan Olsen. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
- MOE (Misión de Observación Electoral). 2012. *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia. 20 años de ilusiones*. Bogotá: Torre Blanca.
- Morlino, Leonardo. 2010. *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza.
- Munck, Gerardo. 2013. “Conceptualizing the Quality of Democracy: The Framing of a New Agenda for Comparative Politics”. En *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, editado por Sebastián Mantilla y Gerardo Munck, 17-63. Quito: CELAEP.
- Narvárez, Iván y María José Narvárez. 2012. *Derecho ambiental en clave neoconstitucional (enfoque político)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- North, Douglass. 2010. “Los andamios que el ser humano erige”. *Biblioteca Básica de Administración Pública* 5.
- O'Donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo, 23-45.
- _____. 1996a. “Ilusiones sobre la consolidación”. *Nueva Sociedad* 144: 70-89.
- _____. 1996b. “Ilusiones y errores conceptuales”. *La Política* 2: 129-139.
- Pachano, Simón. 2008. “Democracia directa en Ecuador”. En *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura.
- _____. 2007. *Democracia directa en Ecuador*. Buenos Aires: IDEA Internacional.
- Paredes, Milton. 2012. *La revocatoria del mandato en el Estado constitucional de derechos y justicia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar (UASB).
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2006. “Social Accountability: An Introduction”. En *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Peters, Guy. 2005. “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?” *Foro Internacional* 44 (4), octubre-diciembre. Acceso el 13 de enero de 2019. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177001>
- _____. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Przeworski, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI, 23-53.

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

- Ramírez, Franklin, Matthieu Le Quang y Cristina Bastidas. 2013. *Nuda política. Democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: FES-ILDIS / FLACSO Ecuador / Perfiles de Opinión.
- Sartori, Giovanni. 2003. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Tilly, Charles. 2003. "Inequality, Democratization, and De-Democratization". *Sociological Theory* 21 (1): 37-43.
- Uribe, Cristhian. 2016. "La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. Lecciones del caso de Bogotá". *Estudios Políticos* 48: 179-200.
- Weber, Max. 2002. *Economía y sociedad*. México DF: FCE.
- Welp, Yanina. 2014. "De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas". En: *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, coordinado por Yanina Welp y Uwe Serdült, 135-158. Quito: Instituto de la Democracia / CNE.
- Welp, Yanina y Juan Pablo Milanese. 2018. "Playing by the Rules of the Game. The Partisan Use of Recall Referendums in Colombia". *Democratization* 25 (8): 1379-1396.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült, coords. 2014. *La dosis hace el veneno: análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la Democracia / CNE.
- Zovatto, Daniel. 2007. *Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007*. IDEA Internacional / International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Documentos legales

Colombia

- Constitución Política de la República de Colombia, Gaceta Constitucional 116 del 20 de julio de 1991.
- Ley 134 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, Diario Oficial 41 373 del 31 de mayo de 1994.

Ecuador

- Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial 175 del 20 de abril de 2010.
- Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia, Registro Oficial 578 del 27 de abril de 2009.