

CUANDO ES PEOR EL REMEDIO QUE LA ENFERMEDAD. ANÁLISIS DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN LOS MUNICIPIOS DE LOS PAÍSES ANDINOS¹

Yanina WELP
Uwe SERDÜLT

I. INTRODUCCIÓN

Los derroteros de la descentralización política en los países andinos² han generado un escenario cuanto menos ambiguo. Si hasta la década del ochenta buena parte de estos países presentaban modelos de gestión centralizada y hasta la nominación directa de las autoridades de subniveles de gobierno por el gobierno central (Venezuela, Colombia, Bolivia), desde entonces comenzaron a introducirse cambios de envergadura. La elección directa de autoridades regionales y locales,³ las leyes de descentralización y reorganización territorial y el incremento de las competencias y recursos económicos de los subniveles de gobierno fueron ejes de esta transformación. Sin embargo, lejos de seguir un patrón uniforme, se observan tendencias erráticas y reclamos de una mayor

¹ Ponencia preparada para su presentación en el Foro de Democracia Directa (AUCiP-Global Forum, Montevideo, 14 al 16 de noviembre de 2012). Versiones previas fueron presentadas en el 54 Congreso Internacional de Americanistas (ICA, Viena, 15-20 de julio de 2012) y en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP, Quito, 12-14 de junio de 2012). Esta investigación contó con el apoyo de AVINA Stiftung.

² En el grupo de países andinos se incluye los miembros de la Comunidad Andina (Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia) y Venezuela, que fue miembro de la comunidad hasta 2006.

³ En Ecuador y Perú este derecho ya existía (desde 1945 y 1963, respectivamente) pero fue incorporado a fines de los ochenta en Bolivia (1987), Colombia (1988) y Venezuela (1989).

autonomía aún irresueltos (Del Campo García, 2006; Mayorga, 2007; Remy, 2005; Mascareño, 2010).

En Perú, el periodo de gobierno de Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000, julio a noviembre de 2000) puso en evidencia estas inconsistencias y también el perverso juego de poder en el que, en ocasiones, quedó instalado el proceso de descentralización. La creciente transferencia de recursos económicos a los municipios, por ejemplo, fue utilizada en este periodo como un mecanismo para debilitar a los gobiernos regionales opositores (que no los recibían o los recibían en menor cuantía) (Ballon, 2003; Gonzales de Olarte, 2000). La distribución discrecional de transferencias acrecentó la desigualdad entre regiones. A su vez, en muchos casos, la falta de recursos humanos y técnicos para gestionar estos presupuestos puso a los municipios en el centro de las demandas y de la insatisfacción ciudadanas. Además, el enorme debilitamiento del sistema de partidos políticos se hizo evidente en la gran volatilidad electoral y la escasa longevidad de los partidos. A nivel local esto se observa en el creciente número de partidos creados para cada elección, sin un cuerpo ideológico coherente, una estructura más allá del municipio o un grupo de adherentes estable a lo largo del tiempo (Tuesta Soldevilla, 2012).

La nueva oferta de dispositivos de participación ciudadana es de difícil interpretación en este contexto. El análisis regional sugiere que aunque hay una tendencia en este sentido, sus causas no son únicas ni son homogéneos los contextos en que se introdujeron. Así, gobiernos de distinto corte ideológico impulsaron reformas constitucionales que incorporaron mecanismos participativos. Con un gobierno liberal, aunque también bajo la presión de una fuerte demanda ciudadana manifestada en torno al movimiento de la “séptima papeleta”, en Colombia se introdujeron numerosos mecanismos de democracia directa en la Constitución de 1991 (Thomas Acuña, 2009). Otro tanto ocurrió en Perú con la Constitución de 1993, pero en el contexto de un gobierno que buscaba legitimar su accionar autoritario —el cierre del Congreso y la reforma del Poder Judicial impuestas por el Ejecutivo— para superar la condena internacional (Levitsky, 1999). En Ecuador se

promovieron dos reformas, en 1998 y 2008, para ampliar mecanismos participativos, siendo uno de los pocos países de la región que los regulaba con anterioridad (Morales Viteri, 2009). En Venezuela fue la profunda crisis en que había caído el sistema de partidos la que facilitó la llegada al poder de Hugo Chávez y su recién creado “Movimiento V República”. Entre sus promesas electorales destacó la convocatoria a una asamblea constituyente para crear una “democracia participativa” que permitiera superar la corrupción y la incapacidad de los partidos tradicionales (Maingon *et al.*, 2000). Finalmente en Bolivia, en 2009, la introducción de mecanismos de participación ciudadana en la Constitución se dio también en el contexto de un cambio estructural del sistema de partidos, con la llegada por primera vez a la presidencia de un líder indígena y proveniente del movimiento sindical. En este caso, uno de los ejes del cambio se ancló en la recuperación de costumbres comunitarias (Salazar Elena, 2009).

Entre este conjunto de instituciones participativas, conocidas y utilizadas con cierta frecuencia en otros lugares del mundo,⁴ se introdujo la revocatoria de mandato, activada por la ciudadanía (*bottom up*) a partir del cumplimiento de unos requisitos, entre los que destaca un determinado número o porcentaje de firmas. Dada una creciente opinión en favor de la revocatoria de mandato,⁵ consideramos especialmente pertinente analizar su funcionamiento y contribuir al debate sobre sus consecuencias para la democracia. A continuación, se presentan los argumentos a favor y en contra de la revocatoria de mandato; se describe someramente la expansión del referéndum revocatorio en el mundo, se analizan las ca-

⁴ Aunque debe destacarse que el discurso a favor de la incorporación de mecanismos participativos supera con creces la incorporación efectiva de los mismos y en particular de los definidos como de democracia directa “desde abajo” o susceptibles de ser activados directamente por la ciudadanía, que sólo son empleados con frecuencia en unos pocos países a nivel federal (Suiza, Italia, Lichstenstein, Uruguay) o subnacional (*Länder* alemanes, cantones suizos, estados de Estados Unidos). Véase Serdült y Welp, 2012.

⁵ Véase por ejemplo la red por territorios justos y sustentables en Chile, que solicita la introducción de este mecanismo de democracia directa o la propuesta de ley presentada en el Parlamento Británico durante 2010 (tras los escándalos de corrupción que acosaron a la institución).

racterísticas que el mecanismo adquiere en los cinco países andinos y, a continuación, las prácticas, dedicando especial atención al estudio del caso peruano —por lejos el usuario más intensivo de la revocatoria—; por último, se plantean unas reflexiones a modo de conclusión.

II. LOS ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA

El debate sobre la revocatoria del mandato se circunscribe a una tensión fundamental: quienes la defienden afirman que es un derecho de la ciudadanía en tanto detentadora última de la soberanía; quienes la rechazan advierten contra los riesgos de limitar y condicionar excesivamente a los representantes y aseguran que puede convertirse en un arma peligrosa en manos de otros actores con poder, generando debilidad institucional.

Cronin (1989: 133-138) sintetiza los argumentos a favor y en contra; quienes están a favor de la revocatoria alegan que: a) provee de un mecanismo constante de rendimiento de cuentas, con lo que los votantes no necesitan esperar hasta la siguiente elección para desplazar a un gobernante incompetente, deshonesto o corrupto; b) ayuda a controlar la influencia de reducidos intereses particulares; c) permite extender los periodos de gobierno por más largo plazo, al permanecer siempre una garantía de control; d) otorga razones para que el votante medio permanezca informado durante periodos de gobierno, e) crea una válvula de seguridad para canalizar sentimientos intensos (a favor y en contra de un gobernante, generando un canal institucional para resolver la disputa); f) provee una alternativa al *impeachment*.

Los oponentes advierten, por el contrario, que: a) los mismos principios de la revocatoria juegan en contra de los principios republicanos, especialmente contra la idea de dejar un margen a un gobernante electo democráticamente para desarrollar su gobierno durante un determinado periodo; b) disminuye el atractivo de postularse para cargos políticos a buenos candidatos que no quieran correr el riesgo de ser cuestionados sin fundamento (ya que en

Estados Unidos —caso en que se basa el autor— la revocatoria no requiere más que del descontento para ser activada); c) las revocatorias dividen, polarizan, enfrentan a la sociedad y son objeto de abusos de poder y consecuencias inesperadas; d) los referendos revocatorios son confusos y a menudo injustos, y e) son costosos, a menudo innecesarios y dirigidos contra el objeto equivocado.

En los países andinos la introducción de la revocatoria se dio en la mayoría de los casos sin mayores discusiones (Welp y Serdült, 2011). Una excepción fue Colombia en que se creó una comisión de estudios que analizó las experiencias existentes y distintos enfoques. El congresista Sarmiento Gaitán uno de los más activos en dicha tarea, concluyó señalando que una forma de evitar los riesgos era establecer unos criterios relativamente elevados para activar el referéndum. Gaitán sintetizaba estos peligros con las siguientes palabras:

A) La crisis de gobernabilidad que puede originar el afán cortoplacista del pueblo.

B) La crisis fiscal que puede producir un candidato populista que, en su afán por cumplir las promesas electorales, deteriore la economía de su jurisdicción.

C) Igualmente, se contempla la debilidad en que caería el mandatario al evadir la toma de decisiones que podrían tener el carácter de impopulares.

D) Adicionalmente, crea el temor de ser utilizada por los rivales políticos, en lugar de ser ejercida por su propio electorado, como una forma de afectar la correlación de fuerzas ideológicas al interior de las corporaciones públicas o en el Ejecutivo.

E) Finalmente, crea el temor que, ante la amenaza de revocatoria, no le dé al mandatario la posibilidad de comunicarse oportunamente con sus electores y darles las explicaciones sobre la dinámica de compromiso y trámite a que todo proyecto necesariamente debe someterse (*Gaceta Constitucional*, núm. 066, 3 de mayo de 1991).

III. LA REVOCATORIA EN EL MUNDO

Lo cierto es que más allá de la discusión sobre sus bondades y riesgos, el referéndum revocatorio cuenta con tradición de uso

sólo en unos pocos lugares del mundo, lo que vuelve especialmente llamativa la experiencia reciente en los países andinos, en la que se ha dado un proceso de introducción constitucional del mecanismo y —aunque con marcadas diferencias— se observa una creciente activación (efectiva en casos como el peruano y durante cierto período en el ecuatoriano o intentos en casos como el colombiano y el boliviano).⁶

Los estados de Estados Unidos fueron pioneros en la introducción de este referéndum; allí puede iniciarse contra gobernadores y alcaldes y en algunos casos contra miembros del Poder Legislativo.⁷ La ciudad de Los Ángeles fue la primera en regularlo, en 1903, siendo su introducción un resultado del crecimiento del movimiento progresista que veía en este y otros mecanismos de democracia directa una vía para limitar la corrupción del gobierno y el Poder Judicial (Spivak, 2004). En la actualidad, Spivak señala que se prevé un crecimiento de prácticas originado en la creciente desafección ciudadana con las instituciones representativas y, a su vez, facilitado por la expansión de nuevas tecnologías (que acelera y abarata las campañas de recolección de firmas).

También existe en seis cantones suizos⁸ con un particular formato, ya que se activa contra todo el gobierno y no contra una autoridad en particular, aunque raramente ha sido utilizado (Serdült, 2014). Desde 1995 se ha empleado con frecuencia en la canadiense British Columbia,⁹ donde rige sólo contra miembros del Parlamento. También existe en algunos estados mexicanos y provincias argentinas (con muy pocas experiencias de activación) y en países tan diversos como Panamá, Rusia, Etiopía, Kirguistán,

⁶ Para un análisis detallado, véase Welp, 2013.

⁷ Según datos oficiales, 19 estados permiten activar la revocatoria (Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Illinois, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Rhode Island, Washington and Wisconsin) mientras las prácticas han sido más frecuentes en el nivel local. Los Angeles fue la primera ciudad en introducir esta institución en 1903, www.ncsl.org

⁸ Berna, Uri, Solothurn, Schaffhausen, Thurgau, Ticino.

⁹ <http://www.elections.bc.ca/index.php/referenda-recall-initiative/recall/>

Nigeria, Liberia y Uganda,¹⁰ en que se activa sólo contra miembros del Parlamento.

Los países andinos se dividen en dos grupos: Ecuador, Venezuela y Bolivia, en los que el referéndum puede iniciarse contra cualquier autoridad electa (Ejecutivo o Legislativo, en todos los niveles de gobierno y en algunos casos también el Poder Judicial); y Colombia y Perú, en que sólo puede activarse en el ámbito subnacional.

IV. RAZONES Y PROCEDIMIENTOS PARA ACTIVAR LA REVOCATORIA

Una cuestión básica a considerar al analizar el referendo revocatorio se refiere a las causas que habilitan a iniciar el proceso, ya que esto conlleva una definición de la representación. Esto es, las bases de la revocatoria definen el *mandato*. Los gobiernos locales de los países andinos son electos por sus ciudadanos siguiendo una lógica más o menos semejante a la que rige para otras elecciones en América Latina y en las democracias occidentales. Así, diversos candidatos compiten durante la campaña presentando propuestas para su posible futuro gobierno. Esta información es la que idealmente debe permitir a un actor racional formar su opinión y tomar una decisión.

En un modelo de gobierno estrictamente representativo, el Ejecutivo no gobierna sólo para quienes le han votado ni tampoco es un delegado. Por el contrario, el gobierno debe ser ejercido en aras de la voluntad general y no de la del grupo que lo ha elegido, mientras la deliberación incluye la posibilidad de cambiar de opinión (Manin, 1998). En este modelo el rendimiento de cuentas debería darse —idealmente— a través de dos mecanismos bási-

¹⁰ Los datos fueron recogidos en una investigación que abarcó a todos los países (sólo nivel nacional) sobre mecanismos de democracia directa susceptibles de ser activados por la ciudadanía mediante la colección de un determinado número de firmas (Serdült y Welp, 2012). Por un análisis sólo centrado en la revocatoria, véase Welp, en prensa. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 5 de junio de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Junio/1139-050602-02-0429.htm>.

cos: la supervisión de otras instituciones (el Legislativo, el Poder Judicial) y las convocatorias periódicas de elecciones (que podrían ratificar o no el proyecto político). Así lo reconocía el ya citado congresista colombiano Galán Sarmiento en la asamblea constituyente de 1991¹¹ al señalar que la Constitución de 1886 en su artículo 179 establecía que “el que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo”. Por ello el congresista proponía un cambio en la concepción del mandato indicando que la revocatoria es un derecho político ciudadano (susceptible de ser activado en tanto tal), diferente de la remoción del cargo (activada por causas a determinar por otras instituciones, en particular la justicia).

La revocatoria se ha vuelto un instrumento muy popular debido a la debilidad de los mencionados mecanismos de rendición de cuentas. Por un lado, los actos de corrupción no son suficientemente perseguidos. Por otro, la discrecionalidad de los representantes es una moneda tan corriente como la creciente distancia entre las promesas de campaña y los actos de gobierno. Esto último podría ser el resultado de diferentes factores: presiones de intereses económicos, ejercicio unilateral del poder o, también, la simple lógica de campaña que hace que en períodos electorales se prometa mucho más de lo que se sabe de antemano que se podrá realizar. Ante esto los asambleístas de los cinco países analizados aquí se propusieron un cambio en la concepción del mandato.

El diseño de la revocatoria de los países de América Latina ha tendido a establecer que la misma puede ser activada porque el ciudadano es soberano y puede ejercer su poder cuando lo desee, o bien sin necesidad de justificarla o justificándola (explicitando una razón) pero sin necesidad de probarla.

En Colombia la Ley 131/1994 permite activar la revocatoria por simple descontento pero también por incumplimiento de programa (voto programático). El voto programático implica que los ciudadanos “imponen como mandato al elegido el cumplimiento del

¹¹ *Gaceta Constitucional*, núm. 66, del 3 de mayo de 1991, pp. 78-102; *Gaceta Constitucional*, núm. 81, del 24 de mayo de 1991.

programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura” (artículo 1). La presentación de un plan de gobierno es entonces parte integral de la inscripción de la candidatura (artículo 3). Luego los alcaldes electos podrán establecer modificaciones que deberán ser aprobadas por el Concejo Municipal (artículo 5). El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan (artículo 8). A un año o dos de iniciado el mandato, la ya de por sí difícil evaluación del cumplimiento del programa se vuelve aún de más compleja resolución.

En Perú la Ley 26300 de Derechos de Participación y Control Ciudadanos establece que “Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas... La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada” (artículo 21). En Bolivia la Ley del Régimen Electoral de 2010 no establece fundamentos, señalando que “la revocatoria de mandato es el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano” (artículo 25).

En Venezuela la Constitución de 1999 introdujo la revocatoria (artículo 72). No habiéndose regulado, dos ciudadanos interpusieron un recurso solicitando la posibilidad de activarla a la que dio lugar una resolución de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en que sostenía que

... la revocación del mandato no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica que se deriva del principio de soberanía popular, pues, por ser el pueblo soberano puede ejercer el poder con la finalidad de dejar sin efecto el mandato de sus representantes elegidos popularmente, que han dejado de merecerles confianza, por haberse desempeñado en el ejercicio de sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general, quienes quedan entonces sometidos a la decisión del cuerpo electoral.¹²

¹² Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, 5 de junio de 2002 <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Junio/1139-050602-02-0429.htm>

Un párrafo aparte merece el análisis del caso ecuatoriano, ya que aquí la revocatoria fue introducida en 1998, como respuesta a la crisis político-institucional abierta después de que el parlamento destituyera al presidente Abdalá Bucaram por “incapacidad mental”, en el contexto de un creciente descrédito del gobierno y protestas sociales. Desde entonces ha sufrido diversas modificaciones que han afectado sustancialmente su definición y funcionamiento. En 1998, el mecanismo podía ser activado en casos de actos de corrupción con sentencia ejecutoria e incumplimiento del programa de gobierno calificado por el Tribunal Provincial. Con la Constitución de 2008 se discutieron inconsistencias de la formulación (una autoridad sobre la que existe sentencia firme por corrupción no puede seguir en su cargo y por tanto no es necesaria la revocatoria, que de todos modos sería un mecanismo inapropiado para resolver la cuestión) y, como en Perú, Venezuela o Bolivia, se consideró que la revocatoria era un derecho ciudadano y como tal no requería de causales para ser activada. También se redujeron de 30 a 10% las firmas solicitadas para activar este referéndum en el nivel local. Con estos cambios se produjeron numerosas solicitudes (véase más abajo). Pero en mayo de 2011, principalmente debido a la presión de las autoridades locales agrupadas en la asociación de municipalidades, se introdujo una nueva reforma que dificulta la aplicación del mecanismo. Según el Reglamento de Consultas Populares, Iniciativa y Revocatoria de mandato de 2011¹³ la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas debe especificar los motivos, que deberán referirse a: a) el o los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura y que habrían sido incumplidos por la autoridad contra quien se dirige la petición, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el Consejo Nacional Electoral o sus delegaciones provinciales; b) la

¹³ El mismo figura en el Registro Oficial 536 y procede tras la aprobación de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regulan la Revocatoria del Mandato (Registro Oficial núm. 445 del 11 de mayo de 2011).

o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal, y c) las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento (artículo 14). La Delegación Provincial del Consejo Nacional Electoral correspondiente al expediente debe resolver en siete días si admite o niega la solicitud (artículo 16). Esto vuelve a crear un mecanismo de intervención semidirecta en la medida en que otras instituciones deben aprobar y validar la solicitud ciudadana.

El procedimiento

Una vez establecido el criterio para activar una revocatoria, la discusión se concentra sobre los requisitos que facilitan o dificultan la activación del mecanismo. Como se puede observar en la tabla 1, Colombia es el país en que los requisitos para activar la revocatoria son más elevados. Esto sin dudas puede tener efectos sobre la frecuencia de activación del referéndum, pero cabe mencionar que la misma está condicionada pero no determinada por el diseño institucional.¹⁴ A su vez, puede observarse que en Colombia la revocatoria se ha activado en una treintena de ocasiones (más, por ejemplo, que en Venezuela) pero sin embargo nunca ha tenido validez por la falta de participación (que nunca ha alcanzado el umbral requerido). Esto no ocurre en Perú, pese a que también el umbral de participación requerido es alto (50%).

¹⁴ El día después de la revocatoria también varía entre los casos ya que si bien en todos la autoridad revocada debe abandonar el cargo de inmediato asumiendo la autoridad a quien corresponda en la jerarquía, en Colombia deben convocarse nuevas elecciones mientras en Ecuador el mandato será completado por la siguiente autoridad en la jerarquía. En Perú la ley establece que el Jurado Nacional de Elecciones acreditado como reemplazante a quién alcanzó el siguiente lugar en el número de votos de la misma lista para que complete el mandato de la autoridad revocada, pero si un tercio de los miembros del Concejo Municipal es revocado debe convocarse a nuevas elecciones (Ley 26300, artículos 24 y 25).

Tabla 1. El referendo revocatorio en los municipios de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela 2012

<i>País</i>	<i>Causas</i>	<i>Firmas</i>	<i>Umbral Part.</i>	<i>Mayoría requerida</i>
Bolivia	Incumplimiento de programa Insatisfacción	30% (90 días)	50%+1	Mayoría simple y mayor cantidad de votos de aquellos con los que se eligió a la autoridad
Colombia	Incumplimiento de programa (voto programático) Insatisfacción general de la población	40% sobre el % de votos obtenidos por la autoridad	55% sobre el % de votos obtenidos por la autoridad	Mayoría absoluta por incumplimiento de programa 60% para insatisfacción ^a
Ecuador	Incumplimiento del plan de campaña; inobservancia de disposiciones sobre participación ciudadana; incumplimiento de funciones y obligaciones.	Depende del tamaño de la circunscripción ^b	No se establece	Mayoría absoluta de los votos válidos emitidos (para el caso del presidente/a mayoría absoluta de los sufragantes)
Perú	Debe estar fundamentada pero no requiere ser probada	25%	50% ^c	Mitad más uno de los votos válidos (desde 2005)
Venezuela	Descontento, insatisfacción	20%	25%	Mayoría simple

FUENTE: elaboración propia con base en Constituciones, leyes nacionales y organismos electorales (para detalles, véase referencias al final).

^a La Ley 741 de 2002 redujo el umbral de participación requerido del 60 al 55% de los electores que se registraron para votar al momento de ser elegido el alcalde (quien no hubiera votado, no tiene derecho a votar para revocarlo).

^b Desde 2011 las firmas requeridas y el tiempo otorgado para su recolección (a partir de iniciar la solicitud) varían de acuerdo al tamaño de la circunscripción: 60 días y 25% de respaldos para las circunscripciones de hasta 5,000 electores; 60 días y 20% para las circunscripciones de 5,001 hasta 10,000; 90 días y 17.5% para las circunscripciones de 10,001 hasta 50,000 electores; 120 días y 15% para las circunscripciones de 50,001 hasta 150,000 electores; 150 días y 12.5% para las circunscripciones de 150,001 hasta 30,000 electores; y 180 días y 10% para las circunscripciones de más de 300,000 electores. Reglamento de Consultas Populares, Iniciativa y Revocatoria de mandato de 2011.

^c El umbral del 50% de participación fue introducido por la Ley 29313/2009. El requisito de la mitad más uno de los votos ha variado su interpretación. En 1997 la Corte interpretó que debía calcularse sobre el tota de votos emitidos, en 2001 que debía calcularse sobre el total de electores, desde 2005, que debe calcularse sobre el total de votos válidos.

V. LAS PRÁCTICAS: DISEÑO INSTITUCIONAL Y PUJAS POLÍTICO PARTIDARIAS

En otro lugar hemos presentado la descripción de las revocatorias producidas hasta el momento (Welp y Serdült, 2011: 145-169; Welp, 2013). Aquí quisiéramos profundizar en el análisis de las condiciones que se ponen en juego al momento de activar esta institución. Dos cuestiones emergen como centrales: el juego entre los actores político-institucionales en que este referéndum se inscribe y las limitaciones establecidas por el diseño institucional.

Las experiencias colombiana y ecuatoriana son elocuentes para mostrar las consecuencias que un diseño institucional puede tener. En el caso colombiano, los elevados requisitos para activar una revocatoria y más elevados aún para que la misma sea válida explican que hasta el momento, a pesar de haberse producido al menos un centenar de intentos y una treintena de referendos, no se haya producido ni una revocatoria.¹⁵ La tasa de abstención electoral colombiana es de las más elevadas de la región (Colombia es también uno de los pocos países de América Latina en que el voto no es obligatorio), es aún mayor cuando se trata de elecciones locales y todavía mayor cuando se trata de referendos revocatorios.¹⁶ El elevado umbral requerido para que los comicios sean válidos ha conducido a que la estrategia de los alcaldes cuestionados sea sencillamente no hacer nada. Al realizarse la campaña en el nivel local, se dificulta el acceso a medios de los promotores, con lo que la estrategia puede funcionar doblemente, intimidando a los promotores o a sus seguidores e inhibiendo la participación por simple desinterés (Jiménez, 2001).

¹⁵ Al momento de revisar este trabajo, antes de su envío a prensa (febrero de 2014), la revocatoria en marcha contra el alcalde de Bogotá Gustavo Petro abre un nuevo escenario de confrontación que tiene a la revocatoria como mecanismo destacado.

¹⁶ Los datos electorales pueden consultarse en la Registraduría Nacional del Estado Civil: <http://www.registraduria.gov.co>. Por estadísticas de participación regional véase IDEA: <http://www.idea.int/vt>

Lo anterior se hace evidente al observar los resultados de los procesos realizados hasta ahora ya que siempre el SÍ ha ganado por porcentajes superiores a 80%, pero debido a que no se alcanza el umbral requerido, la votación es declarada inválida. De todos modos queda abierto el interrogante sobre el porcentaje de firmas reunido, que es de 40% y, por tanto, a menudo supera el porcentaje de votos registrados posteriormente en el referendo. El panorama que emerge al analizar otros de los cuantiosos mecanismos participativos introducidos en Colombia con la Constitución de 1991 es semejante. Las prácticas han sido escasas (la mayoría de las consultas iniciadas *top down*, por el presidente o el Parlamento), a menudo se han quedado en el plano simbólico o no han prosperado debido a la alta abstención electoral (Thomas Acuña, 2009).

Tal como hemos visto, el caso ecuatoriano muestra la influencia del diseño institucional. Con la introducción del mecanismo en 1998 no se produjo ni una experiencia de referendo, mientras que las modificaciones de 2008 allanaron el camino de las revocatorias explicando que en un año se produjeran 250 pedidos y se efectuaran 78 consultas. La reforma de la ley, aprobada en respuesta a los partidos locales, volvió a establecer requisitos de activación elevados y mediados por otras instituciones, lo que explica que no haya habido ninguna activación desde entonces.

El panorama de las instituciones participativas presenta un escenario complejo en Ecuador. Por un lado, puede observarse que los mecanismos participativos estaban presentes en el país desde antes del gobierno de Correa y fueron utilizados en numerosas ocasiones. Sin embargo, destaca que las consultas populares han sido activadas por las autoridades (por el presidente en especial) mientras la participación ciudadana se ha dado de forma contenciosa, por fuera de los canales institucionales, como muestras las revocatorias “de hecho” ocurridas en 1995, 1997 y 2005 (Morales Viteri, 2009). En Bolivia, dada la reciente entrada en vigor de la

Constitución (2009) y posterior aprobación de la ley regulatoria, todavía no se han registrado procesos revocatorios.

En Venezuela, la revocatoria ha sido objeto de demandas judiciales, primero de ciudadanos que reclamaban el poder ejercer su derecho pese a que la ley no había sido regulada y posteriormente de una alcaldesa que alegó la ilegalidad del proceso activado en su contra. En la primera ocasión el Tribunal resolvió a favor mientras lo hizo en contra en la segunda ocasión. En cualquier caso, sólo se registran diez experiencias convocadas por el Consejo Nacional Electoral en octubre de 2007.¹⁷ También es curioso observar en Venezuela la intensidad de uso de otras instituciones participativas, en particular el referéndum activado por el presidente como los Consejos Comunales, que crecientemente gestionan presupuesto y diseñan políticas públicas en competencia con los gobiernos locales y en relación directa con la Presidencia (Schneider y Welp, 2011; Goldfrank, 2011).

Perú: de la fachada legitimadora a la participación como arma política

Durante 2012 se realizará en Perú el noveno proceso revocatorio (tras los ocurridos en 1997, 2001, 2004, dos en 2005, dos en 2008 y 2009) y las autoridades sometidas a consulta rondarán las cuatro mil.¹⁸ El caso es especialmente emblemático ya que conjuga una serie de factores que suelen asociarse con la emer-

¹⁷ La resolución del Consejo Nacional Electoral 070327-341 que convoca a los referendos revocatorios de 2007 señala que hasta ese momento no se había establecido ley regulatoria, por lo que citando la sentencia 1528 de 2004 emitida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia resuelve dictar normas para regular los referendos (la Resolución No. 070207-036 publicada en *Gaceta Electoral*, núm. 356, del 12 de febrero de 2007, contenía las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular).

¹⁸ Para febrero de 2014 la cifra de revocatorias ha superado las cinco mil (Welp, 2013).

gencia de la democracia directa, en particular la deslegitimación de los políticos y el quiebre del sistema de partidos (Dalton *et al.*, 2001). Sin embargo, a diferencia de otros casos —Colombia, Venezuela, Bolivia—, en que la asamblea constituyente de la que emerge la introducción de numerosos mecanismos de democracia directa viene precedida de un fuerte reclamo en tal sentido, en Perú la Asamblea Constituyente Democrática impulsada por Fujimori se inserta en la crisis político institucional desencadenada tras su cierre del Congreso. Ante la presión internacional, Fujimori convoca la constituyente. La misma se produce con escasa participación y representatividad (no participan la mayoría de los partidos) y es fuertemente controlada por el Ejecutivo. Los mecanismos participativos incluidos, a su vez, no otorgan mayor poder al presidente como ocurre en los otros casos mencionados, sino que están en general en manos de la ciudadanía.¹⁹

Desde 1984, la Ley Orgánica de Municipalidades les reconoce autonomía y les otorga mayores atribuciones,²⁰ desde los años noventa la creación del Fondo de Compensación Comunal (Foncomun) incrementó los recursos a disposición de los municipios.²¹ El gobierno local es el más cercano a la ciudadanía, concentra

¹⁹ Claro que posteriormente los usos fueron limitados a nivel nacional como se observó en las restricciones creadas *ad hoc* para impedir el referéndum contra la tercera candidatura de Fujimori a la presidencia en 2000.

²⁰ El título IV, “participación de la comunidad” permitía crear juntas vecinales a petición de los vecinos o de las autoridades, habilitados para supervisar la prestación de servicios, el cumplimiento de normas y la ejecución de obras; o comités comunales consultivos, creados y dependientes del alcalde. Como en otros lugares de América Latina, estos tibios avances fueron superados en los años ochenta por la puesta en marcha de mecanismos participativos de los alcaldes de Izquierda Unida. En estas experiencias primó la convocatoria a organizaciones que habían formado parte del trabajo político de base del partido (Remy, 2005: 118).

²¹ El Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país. Los datos son contundentes: las transferencias a los gobiernos locales fueron en 2004 de 3,643’166,132 soles, que casi triplicaron a los cuatro años, cuando alcanzaron los 9,718’380,724, para volver a presentar una considerable alza en 2011, alcanzando los 15,255’602,594. http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/base_legal/Foncomun.php

muchas de las demandas y expectativas de la población, pero no siempre cuenta con recursos económicos o humanos para dar una respuesta. Estos recursos se distribuyen según fórmulas diferentes: hay alcaldes participacionistas, otros que priorizan decisiones sobre la base de criterios técnicos no discutidos y otros que las deciden en función de las adhesiones políticas que puedan conseguir. Las municipalidades concentran el interés popular debido a que se constituyen en espacios de participación popular directa y a que los fondos que reciben se han incrementado paulatinamente, mientras persisten numerosas necesidades básicas insatisfechas (buena parte de los municipios peruanos presenta altos niveles de pobreza y carencias en el acceso a desagües, agua potable, electricidad, centros de salud, etcétera) (Remy, 2005; ONPE, 2006).

Remy (2005:124) señala que las normas han alentado la emergencia de líderes sin partidos en la medida en que se han ido reduciendo los requisitos para presentar una candidatura.²² Esto ha derivado en el crecimiento del número de agrupaciones que participen en cada elección, que a su vez tampoco derivaría en una mejor oferta ya que no ha disminuido el número de votos en blanco y nulos (el voto es obligatorio). Esto conduce a que un porcentaje elevado de alcaldes sea electo con menos de un tercio de los votos mientras la diferencia con el siguiente competidor suele ser inferior al 5%.

²² La Ley 26452, de 1995, establecía un mínimo de adherentes equivalente a 4% del padrón electoral de la circunscripción correspondiente. La Ley 26864, de 1997, rebajó este mínimo a 2.5%, aunque estableció, en previsión de un incremento de las listas y una probable dispersión excesiva del voto, una segunda vuelta en el caso de que ninguno de los candidatos alcanzara, cuando menos, 20% del total de votos válidos. La Ley que rigió las elecciones de 2002 mantuvo 2.5%, pero lo refirió no al padrón electoral, sino al número de votos emitidos en los comicios anteriores y eliminó la restricción de 20% y la posible segunda vuelta electoral. La posterior ley de partidos fija el mínimo de adherentes en 1% de los votantes de la elección anterior. El argumento de esta creciente facilidad es ofrecer, sin restricciones, las mejores condiciones para la expresión ciudadana (Remy, 2005).

En esta suerte de lotería electoral, los alcaldes son elegidos con porcentajes muy pequeños de votación y, normalmente, con mínimas diferencias, casi aleatorias, entre el primero y el segundo. Los alcaldes así elegidos —sin exigencias de organizaciones políticas de soporte, con votación mínima, expresivos en muchos casos de conflictos no resueltos en la sociedad— cuentan con inmediata mayoría absoluta en el Consejo Municipal, y, por lo tanto, no están tampoco obligados a concertar con sus cercanos oponentes para tomar decisiones (Remy, 2005: 127).

Desde la misma ONPE se califica a la situación de los partidos políticos en el ámbito local de “dramática”; los partidos propiamente dichos no existen, “los actores locales utilizan los membretes partidarios en forma pragmática para obtener recursos y apoyos para las obras locales que legitimen la gestión de sus dirigentes, como primera paso de una carrera política” (ONPE, 2006).

Tabla 2. La revocatoria de mandato en los municipios de Perú

<i>Convocatoria</i>	<i>Referendos revocatorios^a</i>	<i>Alcaldes revocados %</i>	<i>% regidores revocados</i>	<i>Municipios</i>	<i>Municipios con más de 5,000 electores %</i>
1997	181	69	78%	60	8.3
2001	622	7	6%	171	5.8
2004	876	16	16%	185	6.5
2005	67	62+50 ^b	65+33%	15	26.7
2008	1215	40	44%	239	s/d
2009	326	33%	49%	70	10 %
Total	3287			740	--

FUENTE: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

^a Se entiende como el número de autoridades sometidas a referéndum revocatorio en el nivel local.

^b Hubo dos consultas ese año.

Simultáneamente a este proceso de incremento de las atribuciones y presupuestos de los gobiernos locales, y de debilitamiento y personalización de las organizaciones políticas a cargo de ellos, nuevas leyes han ido ampliando los derechos de participación de

los ciudadanos en las municipalidades. Tanaka (2012: 153) señala que la revocatoria muestra cómo en contextos de fragmentación política, sin un buen funcionamiento de la función representativa y sin una institucionalidad que funcione en todo el territorio, la institución se convierte en un espacio más al que se traslada la lucha faccional y sigue caminos que muchas veces pasan por alto las normas vigentes. Una última razón planteada en Perú para introducir la revocatoria fue la de reducir los actos de violencia electoral. Sin embargo, tal como muestran los últimos informes de la ONPE, tampoco a esto ha dado respuesta, ya que en los últimos comicios la violencia se ha incrementado y también se observa el aumento del conflicto entre las autoridades y la población.²³

VI. REFLEXIONES FINALES

El título de este trabajo anticipa nuestras conclusiones. Nuestros reparos frente a la revocatoria de mandato provienen de una doble fuente, su fundamento político y la experiencia observada. En cuanto al fundamento político, la revocatoria altera la democracia representativa sin ofrecer un modelo o contexto alternativo viable —en sociedades en que las campañas electorales quedan bajo la fuerte influencia de los medios masivos de comunicación—. Esto no ocurre con otras instituciones de democracia directa *bottom up*, como las iniciativas legislativa o constitucional (para presentar y votar directamente propuestas de leyes o reformas constitucionales) o el referéndum derogativo (para vetar leyes u ordenanzas aprobadas por parlamentos o concejos deliberantes). En estos casos, la actuación de la ciudadanía se orienta a la definición de políticas públicas (y no contra una autoridad) complementado los contrapesos y balances existentes en una democracia representativa.

Como muestran tanto la experiencia suiza como la región uruguay, los mecanismos de democracia directa pueden funcionar

²³ Se ha llegado incluso a actos extremos, como el asesinato del alcalde de Ilave en 2004.

para impedir que las preferencias de representantes y representados se alejen. Esto impide el desencanto con la política y genera incentivos para el fortalecimiento de la cultura cívica (ya que la ciudadanía organizada puede hacer oír su voz y participar directamente en la toma de decisiones). La revocatoria de mandato activada por simple descontento, en cambio, abre la caja de Pandora de la lucha político partidaria, como parecen sugerir las prácticas registradas hasta el momento. Por otra parte, la revocatoria parece un instrumento poco eficiente para combatir la corrupción (contra lo que debería intervenir la Justicia) mientras nada garantiza que la siguiente autoridad electa se acerque más a las preferencias del electorado. Por último, el mecanismo resulta costoso y somete a las poblaciones a prolongados periodos de desgobierno, durante la campaña y posteriormente, en caso de que la autoridad sea revocada y se convoque a nuevas elecciones.²⁴

Por otra parte, el análisis de las consecuencias de la revocatoria en el corto y largo plazo tampoco permite ser optimistas. Mientras nada garantiza que el próximo gobernante vaya a cumplir con sus promesas de campaña, tampoco existen garantías de que la oposición no se una reiteradamente contra lo único que tiene en común: el adversario en el poder. El ejercicio gubernamental quedaría así atrapado en la campaña por la revocatoria, la definición de políticas públicas paralizada y el creciente gasto electoral iría en detrimento del interés público, a menudo en zonas en que la pobreza es un dato a considerar.

En definitiva, si la desconfianza en las instituciones de la democracia representativa y la debilidad institucional son datos que caracterizan a los países andinos, la revocatoria lejos de ser el remedio podría reforzar la enfermedad.

²⁴ Por un análisis detallado de las consecuencias de la revocatoria en el caso peruano véase Tuesta Soldevilla, 2014.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BALLÓN, Eduardo, 2003. “Participación ciudadana en espacios locales: Notas para un balance necesario”, en *desco – GRUPO PROPUESTA CIUDADANA*, Lima, septiembre de 2003.
- CAMPO GARCÍA, Esther del, 2006. “Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos”, *Cuadernos del CIDOB*, núm. 11.
- CRONIN, Thomas E., 1989. “The Recall Device”, *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*, Harvard University Press.
- DALTON, Russell J. *et al.*, 2001. “Public Opinion and Direct Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 12.
- GOLDFRANK, Benjamin, 2011. “Los Consejos Comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?”, *Íconos*, núm. 40.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín Virgilio, 2000. “Neoliberalismo y neocentralismo en el Perú”, Lima, Instituto de Estudios Peruanos/Consortio de Investigación Económica y Social.
- JIMÉNEZ, William, 2001. “Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades, ajustes necesarios”, *Territorios*, núm. 5.
- LEVITSKY, Steven, 1999. “Fujimori and Post-Party Politics in Peru”, *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 3.
- MAINGON, Thais *et al.*, 2000. “La batalla por una nueva Constitución para Venezuela”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 4 (octubre-diciembre).
- MANIN, Bernard, 1998. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- MASCAREÑO QUINTANA, Carlos, 2010. *Descentralización y democracia en América Latina. Encuentros y desencuentros*, Universidad Central de Venezuela, CENDES.
- MASCAREÑO, Carlos y MONTECINOS, Egon (coords.), 2012. *Democracia participativa vs. Representación*, Universidad de Los Lagos, CENDES.
- MAYORGA, Fernando, 2007. *Acerca del Estado plurinacional*, Cochabamba, mayo de 2007.

- MORALES VITERI, Juan Pablo, 2009. “De la carta negra al movimiento de los forajidos: plebiscitos y referendos en Ecuador”, en WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (coords.), *Armas de doble filo*, Buenos Aires, Prometeo.
- ONPE, 2010. “Conflictos electorales en el ámbito local. Estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional”, *Serie Documentos de Trabajo*, núm. 22.
- REMY, María Isabel, 2005. “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”, en VICH, Víctor (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- SALAZAR ELENA, Rodrigo, 2009. “El referéndum en Bolivia”, en WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (coords.), *Armas de doble filo*, Buenos Aires, Prometeo.
- SCHNEIDER, Cecilia y WELP, Yanina, 2011. “Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 212, mayo-agosto.
- SERDÜLT, Uwe, 2014. “Una institución durmiente: historia, normas legales y prácticas de la revocatoria en Suiza”, en WELP y SERDÜLT (eds.), *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Ecuador, CNE.
- SERDÜLT, Uwe y WELP, Yanina, 2012. “Direct Democracy Upside Down”, *Taiwan Journal of Democracy*, núm. 8 (1).
- SPIVAK, Joshua, 2004. “California’s Recall. Adoption of the ‘Grand Bounce’ for Elected Officials”, *California History*, vol. 81, núm. 2.
- TANAKA, Martín, 2012. “Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación?”, en MASCAREÑO, Carlos y MONTECINOS, Egon (coords.), *Democracia participativa vs. Representación*, Universidad de Los Lagos-CENDES.

- THOMAS ACUÑA, Evaristo, 2009. “Colombia: entre la crisis de representación y la democracia directa”, en WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, 2012. “Historia y prácticas de la revocatoria en Perú 1992-2011”, presentado en el V ZDA-Avina Workshop La revocatoria de mandato en los municipios latinoamericanos, sede del C2D, Aarau, Suiza, 13 de febrero. Véase www.dd-la.ch
- , 2014. “Perú: Entre la participación y la gobernabilidad local”, en WELP y SERDÜLT (eds.), *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Ecuador, CNE.
- WELP, Yanina. 2013. “¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria de mandato en perspectiva comparada”, *Elecciones*, núm. 12 (13).
- WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe, 2011. “¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina”, en WELP y WHITEHEAD, *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, FLACSO.