

LAS REVOCATORIAS EN EL PERÚ: entre la participación masiva y la debilidad institucional



María Isabel Remy*

Desde 1997 en que se inaugura en el Perú la aplicación del derecho de revocatoria, contenido en la ley 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano (LDPCC), se han realizado 1,029 procesos de consulta de revocatoria de autoridades locales. En ellos se ha consultado a los ciudadanos y ciudadanas sobre la continuidad o revocatoria de 4,670 autoridades locales² (alcaldes y regidores) y 1,526 de ellas han debido interrumpir el periodo para el que fueron elegidos porque fueron revocadas.

Para seguir teniendo una idea de lo que significan las revocatorias en el Perú, en los procesos 2008 – 09 se recogieron firmas respaldando

solicitudes para la realización de consultas revocatorias en 1,576 circunscripciones: el 85% de gobiernos locales o regionales del país. En 314 de ellas, los promotores de revocatorias tuvieron éxito en lograr el número suficiente de firmas de respaldo poniéndose en consulta la continuidad de 1,576 autoridades locales; 693 fueron revocadas, entre ellas, 121 alcaldes².

* Socióloga, Investigadora del Instituto de Estudios Peruanos. Álvaro Grompone tuvo la amabilidad de proporcionarme mucho de la información cuantitativa del presente artículo.

1 La información es al 31 de enero de 2013

2 Hemos sumado las consultas revocatorias de los 2008 y 2009 porque se realizaron sobre autoridades elegidas en noviembre de 2006. La ley 26300 que legisla estos procesos, establece que las autoridades locales o regionales elegidas en un proceso electoral, pueden ser objeto de consulta de revocatoria una sola vez entre el segundo y tercer año de su mandato. Ello quiere decir que aún no podemos cerrar la información 2012-13 pues aún podrían haber consultas hacia fin del año (habitualmente son en el segundo semestre del año, con excepción de la que se realiza en Lima –y solo en Lima- el 17 de marzo).

Cuadro 1. Procesos de Consulta Revocatoria de autoridades Locales en el Perú

Años	1997	2001	2004	2005	2008	2009	2012
Kit vendidos	1,538	5,087	738	63	1,511	94	2,247
Total Procesos	61	175	188	21	245	69	270
Autoridades en revocatoria	190	628	878	94	1,246	330	1,304
Autoridades revocadas	135	38	138	53	538	155	469
% Éxito*	71.1%	6.1%	15.7%	56.4%	43.1%	47.0%	35.97%

Fuente: JNE-INFOgob
Elaboración nuestra

Notas: * En 1997, para revocar una autoridad se requería más de la mitad de los votos válidos; en 2001 y 2004, la mitad del padrón electoral; lo mismo se aplicó en los procesos 2001 y 2004. Desde 2005, se requiere más de la mitad de los votos válidos siempre que hayan concurrido más del 50% de ciudadanos del padrón electoral

Este impresionante éxito de uno de los mecanismos de la LDPCC³ requiere alguna explicación. Pero antes de ello, está el hecho de que por primera vez una consulta sobre la continuidad de las autoridades municipales se produce en Lima, y que por ello, una serie de vacíos institucionales se han puesto en evidencia. Mientras esto sucedía en miles de circunscripciones pequeñas, por lo general distantes de los espacios centrales y dispersas, los vacíos institucionales nunca se discutieron. ¿Se revierte el resultado de los procesos electorales municipales, altamente formalizados, que llevaron al gobierno municipal a 1,526 autoridades locales, en aplicación de un mecanismo institucional lleno de vacíos, y nadie se da cuenta? Problemas de mayor envergadura que la participación ciudadana están en juego en estos procesos.

3 Es el único mecanismo exitoso. La ley contempla también el derecho de remoción de funcionarios, que no se ha aplicado nunca, o el derecho de referéndum que en 19 años, se ha aplicado una vez (el referéndum sobre el reembolso de los aportes a FONAVI).

DE LAS PEQUEÑAS CIRCUNSCRIPCIONES A LA CAPITAL DE LA REPÚBLICA

La convocatoria por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) a una consulta de revocatoria de autoridades regionales o locales se produce cuando los promotores de revocatorias⁴ logran el respaldo, a través de su firma, de un número de ciudadanos equivalente al 25% del padrón electoral, hasta un máximo de 400 mil firmas.

Como mencionamos en un artículo anterior⁵, esto facilita la realización de procesos de revocatoria en circunscripciones pequeñas, y lo dificulta en las grandes. El 25% de un padrón electoral de 2500 electores son 625 firmas; en el país, hay 894 distritos con menos de 2500 electores de acuerdo al padrón electoral de 2010, es decir, que como máximo requieren presentar 625 firmas. Se trata de circunscripciones pequeñas, por lo general fuera de las capitales departamentales, y ubicadas de manera dispersa en la sierra y la selva del país: fuera de los espacios centrales de la noticia.

4 En los procesos 2007-08 y en lo que de los procesos 2012-13 son 3,852 los ciudadanos que han iniciado procesos de revocatorias adquiriendo kits para recopilar firmas.

5 Ver Remy, María Isabel, "Y se vienen las revocatorias". En Revista Argumentos, año 2, n° 1, mayo 2008

Cuadro 2
Circunscripciones de más de 10,000 electores donde se han realiza-
do procesos de revocatoria de autoridades municipales

Año	Departamento	Provincia	Distrito	N° Electores	Resultado
1997	Arequipa	Arequipa	José Luis Bustamante y Rivero	13,738	No
2001	Ucayali	Padre Abad	-	12,905	No
2001	Lima	Barranca	Supe	12,098	No
2004 - 2005	Cusco	Cusco	Santiago	51086	No
2004 - 2005	Moquegua	Ilo	-	41,366	No
2004 - 2005	Piura	Piura	La Unión	14,981	Sí
2004 - 2005	Lambayeque	Lambayeque	Motupe	11,131	No
2008 - 2009	Ancash	Casma	-	27,582	Sí
2008 - 2009	Ucayali	Padre Abad	-	24,701	Sí
2008 - 2009	La Libertad	Julcán	-	20,614	Sí
2008 - 2009	Lima	Lima	Ancón	20,221	Sí
2008 - 2009	La Libertad	Pacasmayo	Pacasmayo	18,278	No al alcalde; Sí a 5 regidores
2008 - 2009	Lima	Barranca	Supe	14,451	Sí al alcalde y 5 regidores; No 1 regidor
2008 - 2009	Ica	Chincha	Sunampe	13,028	Sí
2008 - 2009	Lambayeque	Chiclayo	Patapo	12,514	No
2008 - 2009	Lima	Cañete	Nuevo Imperial	11,541	No
2008 - 2009	Ica	Chincha	Grocio Prado	11,522	Sí
2008 - 2009	Ica	Pisco	San Clemente	11,484	No al alcalde; Sí a 5 regidores
2008 - 2009	Ica	Ica	Subtanjalla	10,369	No
2012	Ica	Pisco	-	94,569	No al alcalde y 5 regidores; Sí a 6 regidores
2012	San Martín	M. Cáceres	-	35,817	No
2012	Lambayeque	Chiclayo	Pomalca	16,799	No alcalde Sí 1 regidor
2012	Lima	Barranca	Supe	15,830	No
2012	Ancash	Pallasca	-	15,705	No

La circunscripción electoral más grande en la que hasta ahora, antes del proceso en curso en Lima, ha llegado a convocarse una consulta, ha sido la municipalidad provincial de Pisco en el 2012, con 94 569 electores. Tras la consulta, el alcalde y 5 regidores no fueron revocados, pero 6 regidores sí.

Cabe mencionar que en cada proceso desde 1997 en que se convoca por primer vez, se llegan a realizar algunas –pocas– revocatorias en distritos con más de 10,000 electores (ver cuadro 2). Se trata de 22 casos de los 1,029 procesos de consulta realizados.

Pero nunca más de 95,000 electores, convocados con el apoyo del 25% de electores, es decir, un máximo de 23,700 firmas.

Por primera vez, sin embargo, las consultas revocatorias han saltado de muchas pequeñas y algunas pocas medianas circunscripciones, a la capital; la provincia del Perú con 6'358,317 electores. Con la norma general, un proceso en Lima habría requerido la presentación de 1'589,579 firmas; pero como la ley establece que se deben presentar firmas hasta un máximo de 400 mil, la convocatoria se ha realizado con el respaldo del 6.3% de electores.

¿En cuántas circunscripciones electorales regionales o municipales en el Perú los promotores de revocatorias podrían acogerse a esta ventaja? En ninguna fuera de Lima. La región con más votantes, La Libertad, tiene 1'098,318 de electores en su padrón, por lo que un proceso de revocatoria requeriría la presentación de 274,580 firmas; la provincia fuera de Lima con más votantes, Arequipa, requeriría el apoyo de 173,196 firmas. Bastante lejos del tope de 400 mil firmas.

¿El país ha discutido un “régimen especial” para facilitar procesos de revocatoria en Lima? Acaso

los legisladores de 1994, preocupados por el peso político de los alcaldes de Lima (Barrantes, Del Castillo, Belmont) quisieron poner una espada de Damocles sobre las autoridades edilés de la capital. De hecho, pocos años después, la elección de Alberto Andrade resultó tan incómoda para el Presidente Fujimori, que cambió todo el régimen de finanzas municipales para restar importancia a los alcaldes provinciales. Acaso no se dieron cuenta (lo que tampoco es improbable).

En cualquier caso, mientras en pequeñas circunscripciones, levantar firmas de apoyo a un proceso de revocatoria es algo que puede hacerse contando con el entorno personal del revocador (con frecuencia, el grupo del candidato perdedor o una alianza de varios perdedores), circunscripciones más grandes requieren aparatos relativamente profesionalizados (o especializados) de recolección de firmas y la movilización de recursos económicos (cuando menos para pagar movilidades y jornales de personas que se pasan el día recogiendo firmas, sino para adquirir “obsequios” para los ciudadanos que aceptan firmar; además de coordinadores, digitadores, un mínimo de propaganda, etc.). Estos altos costos transaccionales han “protegido” circunscripciones grandes del ejercicio del derecho de revocatoria, hasta que lograron movilizar los recursos para hacerlo en Lima.

PROCESOS INSTITUCIONALMENTE DÉBILES, CON CONSECUENCIAS RADICALMENTE FUERTES.

El resultado de una consulta revocatoria puede liquidar el resultado completo de un proceso electoral previo: no sólo quien es el alcalde, sino toda la composición del concejo municipal. Los procesos electorales producen como resultado una composición de fuerzas políticas; las personas que ocupan los cargos, son el producto de esa composición de fuerzas (al menos en teoría, las elecciones no son

nominales). Esos procesos electorales son fuertemente institucionalizados, es decir, prácticamente no hay lugar a la discrecionalidad de la autoridad electoral sobre quiénes participan (organizaciones registradas que han cumplido un conjunto de normas sobre adherentes, comités, etc.), cuáles son los plazos en los que discurre el proceso, en qué condiciones participan unos u otros candidatos (si son funcionarios, si van a la reelección) y cómo interpretar el resultado del acto electoral. La Constitución, leyes generales electorales, leyes orgánicas de los gobiernos y puntuales reglamentos, transparentan las condiciones de elección de gobernantes y representantes. La elaboración de las cédulas de votación está por supuesto predefinida por ley y reglamentos específicos se aprueban para aplicarla. Efectivamente, un principio de la democracia es que las elecciones son procesos cuyos resultados son inciertos, pero sus procedimientos absolutamente previsibles.

En los procesos de revocatoria de autoridades locales y regionales, que pueden liquidar el resultado de un proceso electoral de altísima certidumbre procedimental, hay enormes incertidumbres. ¿Cuánto tiempo debe transcurrir entre que se cierra la inscripción de solicitudes y el proceso de consulta? Depende... por lo general, los procesos de consulta revocatoria se juntan y se realizan en un mes relativamente fijo cada año, con tiempo suficiente para que la oficina técnica, la ONPE, pueda organizar los procesos y capacitar a miembros de mesa y electores; para la consulta de Lima se fijó sólo tres meses, y consultas revocatorias 2013 para otras circunscripciones se realizarán en el segundo semestre. ¿Por qué? Porque es una decisión discrecional. ¿Deben las autoridades en consulta registrarse por los mismos condicionamientos que los candidatos a una reelección? No por lo general; en los procesos de consulta de revocatoria es frecuente encontrar avisos de los alcaldes o

regidores informando sobre sus obras o pidiendo a los electores apoyarlos... Pero sí se estableció en Lima la restricción que opera para una reelección obligando al Concejo a retirar incluso avisos sobre desvío del tránsito. ¿Por qué?; por la misma razón: es discrecional.

En cualquier caso, mientras en pequeñas circunscripciones, levantar firmas de apoyo a un proceso de revocatoria es algo que puede hacerse contando con el entorno personal del revocador (con frecuencia, el grupo del candidato perdedor o una alianza de varios perdedores), circunscripciones más grandes requieren aparatos relativamente profesionalizados.

¿Hasta cuándo podían los revocadores presentar firmas?; allí la fecha estaba fijada, pero un error en la respuesta de un funcionario de la ONPE a un pedido de aclaración (innecesario porque estaban las fechas precisas) llevó al JNE a autorizar la ampliación del periodo... ¿Se ha producido nueva jurisprudencia electoral? ¿En las próximas elecciones nacionales o municipales un error de tipeo de un funcionario puede alterar los plazos de inscripción de organizaciones políticas? Quizás....

¿Deben los involucrados presentar las cuentas de aportes y gastos de campaña? ¿La obligación en el caso de los revocadores rige desde el proceso de conseguir firmas? ¿Quiénes, desde los que están

en consulta, deben presentar las cuentas? ¿Las personas –regidores, alcalde- o los ciudadanos que los apoyan, o los partidos políticos que tienen representación en el concejo en consulta? No está reglamentado y cada pregunta se responde discrecionalmente; en todo caso, en procesos anteriores no se exigió.

Las consultas de revocatoria son nominales, no por listas. ¿Por qué la cédula de votación no está ordenada nominalmente –de manera que los ciudadanos busquen fácilmente los nombres de los regidores que desean revocar- sino por listas? Aparentemente, por costumbre... no está establecido.

Son muchas las incertidumbres procedimentales y por lo tanto los espacios de discrecionalidad de la autoridad electoral (que es, además, inapelable), de una consulta que tiene la facultad de eliminar el resultado de un proceso electoral altamente formalizado.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA VS. REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Dos problemas de la mayor importancia, no ya procedimentales sino de interpretación de los efectos de las revocatorias tienen también márgenes de incertidumbre o, cuando menos de alta inconsistencia.

Como se sabe, cuando autoridades municipales son revocadas, el JNE convoca a los accesitarios (los candidatos de la lista que no alcanzaron a entrar al concejo) a ocupar los cargos vacantes. Si el alcalde fue revocado, el cargo de alcaldía pasa al primer regidor no revocado de la lista que resultó ganadora en las elecciones. Si el número de revocados supera la tercera parte del

concejo original, este nuevo concejo al que se han integrado los accesitarios asume el gobierno solo hasta que se convoque un nuevo proceso para elegir a los que fueron revocados.

La ley general de elecciones municipales (Ley N° 26864) establece que la lista ganadora tendrá mayoría en el Concejo Municipal.⁶ Una revocatoria puede alterar este principio. Por ejemplo, la lista ganadora puede perder todos sus regidores. Si habían ingresado al Concejo la mitad más uno de la lista, el número de accesitarios no alcanzará a dar mayoría al alcalde o al regidor que asuma el cargo hasta la nueva elección: será un alcalde en minoría. Puede además suceder que el Alcalde no sea revocado pero sí los regidores de su banca; cuando se produzcan nuevas elecciones, ¿qué asegura que la lista del que sigue siendo alcalde tendrá mayoría? A la desestabilización que significa el tener en un solo periodo tres concejos (el elegido, el temporal y el que completa el periodo de mandato), dos de éstos podrían no ser mayoritarios, y trabarse las decisiones.

Otro problema es la interpretación de la mayoría. La LDPCC establece en su artículo 23 que “La Revocatoria se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores”. En los procesos de consulta de 1997, 2001 y 2004, las autoridades fueron revocadas sólo si la mitad más uno de ciudadanos del padrón electoral (la mayoría de electores, estrictamente) se pronunciaba en ese sentido. En 2005 y hasta ahora, el criterio de “mayoría de electores” se interpreta como la “la mitad más uno de los votos válidos”, siempre que hayan asistido a votar la mitad más uno de ciudadanos del padrón electoral.

⁶ Ley de Elecciones Municipales N° 26864; artículo 25, numeral 2: “A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca”

La Constitución además establece (artículo 184) que el proceso se declara nulo cuando la suma de votos blancos y viciados supera los dos tercios de los votos emitidos.

Un escenario poco probable pero posible sería el siguiente: en una circunscripción de 100 electores, asisten a votar 51 (la mitad más uno). 33 de ellos votan en blanco, pero los 2/3 serían 34, de manera que el proceso no es nulo. De los 18 votos válidos, 10 se pronuncian a favor de la revocatoria y 8 en contra. La autoridad municipal quedaría revocada con el 10% de los electores. ¿Es sensato interpretar eso como “la mayoría de electores”?

Hay muchas formas de evitar los vacíos legales que crean los procesos de revocatorias. Se podría establecer un principio según el cual las revocatorias no dan origen a nuevas elecciones, lo que además desanimaría a pretendientes temporales de los sillones municipales.

La dificultad principal es que el 10% de electores podría estar revocando no solo al alcalde o a algún regidor, sino a todo el Concejo municipal, generando esta situación de accesitarios temporales (sin mayoría clara... y por supuesto, sin ninguna experiencia) y un nuevo proceso electoral que elegirá autoridades solo por un año, hasta el siguiente proceso electoral municipal general.

El caso no es probable, pero según las encuestas de intención de voto en el proceso de revocatoria de Lima, es mayoritaria (aunque no llega a

los 2/3) la cantidad de electores que dejarían en blanco las opciones de la mayoría de regidores. El Concejo Metropolitano completo podría quedar revocado por el 17% de los electores.

A ello se agrega el hecho de que una autoridad o incluso un Concejo entero puede terminar siendo revocado (y ha sucedido), por una cantidad de ciudadanos menor de aquellos que los eligieron en procesos electorales altamente formalizados y no discrecionales como las revocatorias.

Hay muchas formas de evitar los vacíos legales que crean los procesos de revocatorias. Se podría establecer un principio según el cual las revocatorias no dan origen a nuevas elecciones, lo que además desanimaría a pretendientes temporales de los sillones municipales (nunca está de más un año de decisión de inversiones, contratos, etc.).

Efectivamente, las revocatorias podrían cambiar personas, pero no la composición política resultante de un proceso electoral. Para ello, podría establecerse que ningún proceso puede poner en consulta de revocación a más de un tercio del Concejo; ello garantizaría que siempre, el número de accesitarios alcanzara para sustituir a los revocados y no se alteraría la mayoría. Para evitar la desestabilización completa de un gobierno municipal, podría establecerse incluso que, en un periodo, sólo puede ponerse a consulta revocatoria al alcalde o al concejo (en una proporción no mayor a un tercio), pero no ambas instituciones al mismo tiempo.

Una norma así podría animar a muchos tenientes alcalde a intentar revocar a su alcalde; pero en ese y en todos los casos, una ley electoral de consulta de revocatoria, imprescindible a estas alturas de masividad de solicitudes, debe establecer con claridad el criterio de “mayoría de electores”.

¿MANTENER O NO MANTENER EL DERECHO DE REVOCATORIAS? ESA ES LA CUESTIÓN

Ante la perversión de resultados que vienen produciéndose y que aún pueden producirse, muchas voces se han levantado en contra del mantenimiento de este mecanismo de la democracia directa. Por lo general, aluden a que ello debilita la representación política y el sistema de partidos políticos⁷.

Sin embargo, en el Perú, el sistema de partidos políticos no organiza ya, sino en contados lugares (uno de ellos es Lima, donde se produce la “excepción” que facilita el proceso) la oferta electoral. En la mayoría de circunscripciones, muchas listas, formadas por personas y sus entornos, sin referentes políticos claros, se lanzan a la “tinka” electoral; muchas listas disputan unos votos que se dispersan y alcaldes y concejos son elegidos por pocos votantes; el precario resultado satisface a muy pocos. Pero sucede también (y es el caso de varios procesos de revocatoria), que si bien pocos candidatos reciben altos porcentajes de votación, la elección de uno u otro no es producto de adhesiones políticas firmes, sino de opciones cambiantes, favorecidas por el hecho de que, en la medida en que no funcionan los partidos políticos como referentes de continuidad, el mecanismo clásico de sancionar una mala gestión o una gestión que no representa adecuadamente a mayorías, el no votar en la siguiente elección por el mismo partido, no funciona. Todo se juega en el corto plazo.

Si bien el inicio de procesos de consulta puede darse en todas partes; basta que un alcalde tenga

7 Una discusión sobre las revocatorias y lo que ponen en juego, así como diferentes mecanismos de participación ciudadana, se encuentra en Remy, María Isabel, Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Lima: IEP 2005

un enemigo, político o personal para que alguien compre un kit y empiece a recabar firmas, llegar a un proceso de consulta (conseguir las firmas necesarias), supone que, en lo inmediato –a un año de la gestión- un sector de electores pone en cuestión la gestión política de la autoridad, es decir, teme que sus intereses (o demandas o preocupaciones), no están en el centro de las preocupaciones de quienes tienen a su cargo la gestión de su ciudad, su localidad o su región⁸. Estos grupos pueden ser minorías activas (o expresivas de intereses particulares en conflicto con el interés general), pero tienen la fuerza (la influencia, los medios), para abrir un espacio de disputa acerca de la orientación del gobierno.

Eso probablemente es lo que se juega. Y quizás no le haga daño a nuestra democracia permitir esta disputa por el sentido de gobiernos locales o regionales; gobiernos que tienen las competencias para mejorar la vida cotidiana de las personas y muchas de sus posibilidades de inclusión económica.

Lo que no es posible, y debiera ser parte de una agenda legislativa (hace tiempo que debió ser parte de una agenda legislativa) es que este tipo de opciones se manejen produciendo “excepciones”, dejando amplios márgenes a la discrecionalidad, provocando la parálisis de gobiernos por la sucesión en cortos periodos de hasta cuatro alcaldes y concejos (el revocado, el temporal, el que termina el mandato y el que sale de la

8 Hay analistas que han propuesto que se expliciten, comprueben y delimiten las razones de una solicitud de revocatoria, y que se permitan solo si, por ejemplo, se invoca “corrupción” o “mala gestión”. La “corrupción” no probada y sustentada ante el poder judicial, es un insulto: nadie es “corrupto” porque la gente lo cree. La “mala gestión” cómo se demuestra... ¿por el % de ejecución del primer año?; imposible de delimitarse. “No cumplió sus promesas electorales” tampoco se puede probar. En realidad, son una suerte de juicio político.

nueva elección), y permitiendo que esto sea producto de una minoría de electores.

La democracia directa, la participación ciudadana, puede corregir los resultados de la representación; pero no debiera poder destruirlos. Ahora que este mecanismo ha dejado de ser monopolio de los “márgenes” de la política nacional y ocupa el lugar central, podría ser hora de que una discusión en profundidad sobre la democracia en el Perú (que es lo que es: una democracia

de partidos débiles), fortalezca tanto los gobiernos como los espacios de los ciudadanos. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Remy, Maria Isabel “Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional”. En *Revista Argumentos*, año 7 n.º 1. Marzo 2013. Disponible en <http://www.revistargumentos.org.pe/revocatorias.html>
ISSN 2076-7722