

Yanina Welp y Uwe Serdült (Coords.)

La dosis hace el veneno

Análisis de la revocatoria
del mandato en América Latina,
Estados Unidos y Suiza



La dosis hace el veneno

YANINA WELP Y UWE SERDÜLT (COORDS.)

La dosis hace el veneno

Análisis de la revocatoria del mandato en
América Latina, Estados Unidos y Suiza



República del Ecuador
Consejo Nacional Electoral

Dr. Domingo Paredes Castillo
CONSEJERO - PRESIDENTE

Ing. Paúl Salazar Vargas
CONSEJERO - VICEPRESIDENTE

Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde
CONSEJERO

Dra. Roxana Silva Chicaíza
CONSEJERA

Lcda. Mágdala Nubia Villacís Carreño
CONSEJERA

Instituto de la Democracia

Roberto Iturralde Barriga
DIRECTOR EJECUTIVO

Felipe Cisneros Palacios
DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES

Alexandra Montalván
DIRECTORA DE CAPACITACIÓN

Martín Díaz
DIRECTOR DE PROMOCIÓN

Consejo Editorial

Juan Pablo Pozo, Director
Pamela Dávila
Felipe Cisneros Palacios
Roberto Iturralde Barriga

© Derechos reservados Instituto de la Democracia

ISBN: 978-9942-07-622-9

Diseño: Antonio Mena

Diagramación: Diego Ortiz / El Telégrafo

Imprenta: El Telégrafo

Primera edición: Agosto de 2014

Quito, Ecuador

Agradecimientos

Este volumen es resultado del esfuerzo conjunto de más de una decena de investigadores radicados en diferentes países de América del Sur, América del Norte y Europa que comparten el interés por el estudio de un particular mecanismo de democracia directa: la revocatoria del mandato. A todos ellos les agradecemos su disposición a debatir, compartir información e intercambiar ideas a pesar de las dificultades creadas por la distancia y los husos horarios.

La investigación que esta obra presenta fue posible gracias al financiamiento de Fundación Avina Stiftung (Suiza), que ha apoyado los esfuerzos del Centre for Research on Direct Democracy (c2d), adscrito al Center for Democracy Studies de la Universidad de Zúrich por analizar las experiencias de innovación democrática que en las últimas décadas se han multiplicado en América Latina¹.

Queremos también dejar constancia de nuestro reconocimiento a los asistentes al taller V ZDA-Avina Workshop sobre “Revocatoria del mandato” (Aarau, Suiza, 13 de febrero de 2012) y a todos los que han participado en los distintos foros en que hemos presentado avances de este proyecto. En particular, el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP, Quito, 12-14 de junio de 2012), el 54 Congreso Internacional de Americanistas (ICA, Viena, 15-20 de julio de 2012), el Global Fórum sobre Democracia Directa (Montevideo, 14-16 de noviembre de 2012) y el XXXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, Washington, 29 de mayo-1 de junio de 2013).

¹ Proyecto “*Democratic Innovation: Learning from the Latin American Experience*” (2011-2014) Avina Stiftung en Latinoamérica (oficina Lima) dio soporte a la realización de un trabajo de campo en Perú.

No queremos dejar de mencionar a otras instituciones que han sido activas promoviendo la discusión entre quienes analizan los mecanismos de participación ciudadana y quienes los diseñan y son responsables de su buen funcionamiento. En este sentido, destacamos el “Seminario Internacional sobre Democracia Directa y Derechos de Participación Política”, organizado por el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, con el apoyo de Ágora Democrática (Quito, 29 y 30 de noviembre de 2010); y el seminario “La revocatoria en debate: Análisis de Perú y América Latina”, organizado por el Jurado Nacional de Elecciones de Perú (Lima, 28 y 29 de agosto de 2013) que abrieron un espacio en el que nos convencimos de la importancia de profundizar en el análisis de la revocatoria en perspectiva comparada.

Por último, nuestro agradecimiento al Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral de Ecuador por su disposición a considerar la publicación de esta obra que, sin dogmatismos ni posturas preconcebidas, busca contribuir a la reflexión y a la generación de propuestas para construir mejores democracias.

Los coordinadores.

Prólogo

Juan Pablo Pozo Bahamonde²

La iniciativa de presentar este libro tiene ante todo una intención fundamental: vencer las visiones localistas y reduccionistas de comprender lo político y la política, contrastando realidades plurales tan disímiles como complejas. Este es un intento por rebatir las visiones, cuyo ámbito de actuación está centrado en las fronteras nacionales, que no en pocos casos, implican omisiones y simplificaciones.

Aquí, la fuerza de lo diverso y de lo particular, es presentada desde diferentes contextos y enfoques, tanto interpretativos como metodológicos, sobre uno de los mecanismos de democracia directa más controvertidos: la revocatoria del mandato. El objetivo es aportar con un debate formativo no solo para la ciencia política en el ámbito académico, sino también para las instituciones en el ámbito de nuestros sistemas democráticos y fundamentalmente, para los gestores ciudadanos de los mecanismos de democracia directa.

La revocatoria del mandato, tema siempre polémico por naturaleza, se ha caracterizado por la presencia de dos aspectos cruciales en la mayoría de las reflexiones contemporáneas: el primero tiene que ver con la comprensión de la revocatoria como parte de un proceso de institucionalización de las demandas ciudadanas, matizado por una

² Consejero del Consejo Nacional Electoral del Ecuador, Doctor en Jurisprudencia y Abogado (Universidad de Cuenca), con estudios en Derecho del Mercado (Universidad Andina Simón Bolívar), Especialista en Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Sociales (Universidad Andina Simón Bolívar), Especialista en Gobernanza y Políticas Públicas (IDE Business School Ecuador).

aparente maximización de la incidencia del ciudadano en el control y en la toma de decisiones del poder político; y, el segundo, comprende los procesos de descentralización de los gobiernos locales que dan más cabida a la participación ciudadana, poniendo en discusión las formas de pensar y operar la gobernanza en el espacio local.

Estos debates son analizados y contrastados con una muestra significativa de nueve estudios de caso (Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Argentina, Cuba, Estados Unidos de América y Suiza), que incorporan un detallado análisis sobre el proceso de asimilación y aplicación de la revocatoria del mandato, sin perder de vista el análisis de los procesos desde una perspectiva histórica y contextual de cada sistema estudiado. Por ello, uno de los principales atributos de estas investigaciones, es justamente el poder asistir de forma técnica en el proceso de evaluación sobre la estabilidad democrática de las instituciones, especialmente a nivel local, a partir de la búsqueda de las tensiones, implicaciones y consecuencias de la puesta en práctica del proceso revocatorio.

Un aporte no menor, es la condición participativa de estas investigaciones. Se debe recalcar que la obra es el reflejo de una construcción y una decisión colectiva, pues nace de la fuerza generadora de varios foros de reflexión, talleres de trabajo y mesas de diálogo con actores claves, para problematizar las experiencias de democracia directa en geografías heterogéneas como la americana y la europea. Esto destaca el esfuerzo de un trabajo de investigación de aproximadamente tres años, desde una perspectiva comparada e interdisciplinaria, lo que sin duda cualifica y enriquece sus conclusiones. El objetivo común de los autores es evidenciar posibles falencias y sugerir correcciones que vuelvan más eficaces los procedimientos democráticos.

Este trabajo constituye la segunda publicación de la serie “Ciencia y Democracia” del Instituto de la Democracia, instituto adscrito al Consejo Nacional Electoral del Ecuador, que responde al objetivo de aportar al conocimiento sobre las instituciones democráticas de participación ciudadana en función del fortalecimiento y consolidación de la democracia en los países latinoamericanos.

Al final de leer este libro es difícil no volver a encarar el título, para saber si verdaderamente la dosis hace el veneno, o si por el contrario, la sensibilidad varía dependiendo de las circunstancias sociales, culturales y políticas de cada sociedad. Difícil encrucijada frente a la cual, como bien indican sus autores, no caben respuestas únicas y homogéneas. El carácter eficaz o peligroso de una entidad, depende de una multiplicidad de factores y variables, incluyendo, entre otras, el nivel de su posicionamiento e influencia, pues una vez administrada la dosis, puede convertirse en una solución distinta, producto de la inevitable actuación de la realidad. El astrólogo, médico y alquimista, Paracelso, decía con sabiduría: “Todas las sustancias son veneno; la dosis diferencia a un veneno de una medicina”.

No nos queda sino agradecer a todos los autores de los trabajos investigativos, tanto por su rigor, como por su afán incesante de descubrir las particularidades de cada contexto, y contribuir así con el fortalecimiento de sociedades más justas y democráticas.

Índice

Agradecimientos	VII
Prólogo.....	IX
La revocatoria del mandato: propuesta de análisis	1
<hr/>	
Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)	7
<hr/>	
1. Encuentro de dos mundos	8
2. Peligroso juego de reglas institucionales	10
3. Un mar de revocatorias	17
4. Los principales actores	20
5. Las reglas se cambian, las autoridades también	23
6. El incentivo de las nuevas elecciones municipales (NEM)	25
7. Palabras finales	28
Cuando los vientos revocadores azotaron Lima	31
<hr/>	
1. Pequeñas revocatorias	32
2. La diversidad política de Lima	35
3. Una campaña con sorpresas	37
4. El estrecho triunfo de Villarán	40
5. Los inicios de la gestión municipal	42
6. Se activa la revocatoria	45
7. La campaña polarizada	47
8. Por una cabeza	53
9. Palabras finales	55

Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)	57
<hr/>	
1. Antecedentes	58
2. La regulación	60
3. Intentos revocatorios 2013	64
4. El alcalde mayor de Bogotá y la revocatoria 2013	66
5. Reflexiones finales	72
Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)	83
<hr/>	
1. La revocatoria del mandato en el contexto ecuatoriano	84
2. Fragmentación regional y sistema de partidos	88
3. De 1998 a 2008: una década de avances y retrocesos normativos	90
4. Las causales	91
5. Los umbrales: firmas de respaldo y participación electoral	92
6. El proceso de convocatoria a la revocatoria del mandato	93
7. Los reajustes normativos del 2011	95
8. Evaluación de las prácticas	99
9. Conclusiones	103
Venezuela: polarización, revocatoria y después	111
<hr/>	
1. El contexto de la revocatoria del mandato	111
2. Experiencia con los mecanismos de la democracia directa	112
3. La solución institucional a la crisis política (2002–2004)	116
4. El referendo revocatorio del Presidente del 15 de agosto de 2004	118
5. El marco jurídico y las reglas del juego	119
6. Rasgos que definen la revocatoria del mandato en Venezuela	121
7. El desarrollo normativo de la revocatoria del mandato presidencial	122
8. Las reglas de juego de la revocatoria presidencial	124
9. Revocatoria del mandato en el ámbito local	128

Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación..... 135

1. Una delimitación conceptual	135
2. El proceso de institucionalización	137
3. El entramado institucional	143
4. 2012 el año de inauguración de los procesos de revocatoria	146
5. 2013 el año de los intentos fracasados de revocatoria	150
6. ¿Por qué no se activaron votaciones para procesos de revocatoria?	151
7. Conclusiones	153

Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes159

1. La revocatoria en las provincias	160
2. La regulación a nivel municipal	165
3. Intentos y puestas en práctica a nivel municipal	169
4. Revocatorias del mandato “indirectas”	170
5. Intentos y prácticas efectivas de revocatoria del mandato popular	171
6. Conclusión	175

Cuba: deudas pasadas y retos presentes desde la norma 187

1. La revocatoria del mandato de los delegados a las asambleas municipales del Poder Popular en las leyes de desarrollo	197
2. La revocatoria popular del mandato de tipo mixta para los delegados a las asambleas municipales del poder popular	197
3. La revocatoria popular del mandato de tipo completa para los delegados a las asambleas municipales del poder popular	199
4. Conclusiones	201

La experiencia estadounidense de 1776 a 2012 207

1. La historia de la revocatoria	209
2. Disposiciones legales	212
3. ¿Populismo fuera de control o un control del exceso?	215
4. Conclusión	221

Una institución durmiente: historia, normas legales y prácticas de la revocatoria en Suiza	225
<hr/>	
1. Orígenes históricos	227
2. La tormenta del Hombre Pequeño 1862 (<i>Mannli Sturm</i>).....	228
3. Revocatoria cantonal: legislación y prácticas	233
4. Conclusión	240
De venenos y fármacos: la regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas.	247
<hr/>	
1. Revocatoria y representación	251
2. Los argumentos a favor y en contra	254
3. Diseño institucional y prácticas	257
4. Revocatoria y democracia	259
Sobre los autores	267
<hr/>	

La revocatoria del mandato: propuesta de análisis

Yanina Welp y Uwe Serdült

Centre for Research on Direct Democracy (c2d, Suiza)

Un veneno es una sustancia química, sea sólida, líquida o gaseosa, que altera las funciones del sistema digestivo cuando entra en contacto con un ser vivo, pudiendo incluso provocar la muerte. A diferencia de fenómenos físicos como la radiación o la presión, que también pueden provocar lesiones, un veneno es una sustancia que desencadena una reacción química al unirse a un catalizador. Pero no es la sustancia sino la dosis lo que hace el veneno. Citando a Paracelso, “Todo es veneno, nada es sin veneno. Solo la dosis hace el veneno” (Alle Dinge sind ein Gift und nichts ist ohne Gift. Allein die Dosis macht, daß ein Ding kein Gift ist). Llevando más lejos el argumento, la diferencia entre un fármaco y un veneno sería la dosis administrada.

En un trabajo muy sugerente, Laurence Whitehead sostiene que las metáforas provenientes de la física, que han colonizado las ciencias sociales, podrían terminar osificándose y brindando marcos conceptuales engañosos. Forman parte de este repertorio las ideas referidas a que las democracias se “consolidan” o “construyen”, avanzan mediante “ingeniería institucional”, a veces padecen crisis debido a “shocks” exógenos, o incluso se “quiebran” como resultado de “presiones internas”. Como correctivo, Whitehead señala que una perspectiva biológica nos puede ayudar a sortear la rigidez excesiva y la arbitrariedad poco razonable de las definiciones predominantes en la actualidad. “En lugar de concentrarnos en los rasgos defectuosos o disfunciona-

les de los regímenes democráticos existentes partiendo de un modelo ideal (mecánico), este giro nos permite centrarnos en la salud de un sistema adaptativo complejo, gobernado por principios reguladores que le posibilitan acomodarse a distintos ambientes externos y recalibrar sus funciones internas” (Whitehead, 2011: 403).

Asumimos la propuesta de Whitehead para analizar la revocatoria del mandato definida como un mecanismo de democracia directa (MDD) susceptible de ser activado por la ciudadanía, para consultar en un referéndum vinculante sobre la interrupción del mandato de una autoridad electa. Aunque hay algunas menciones a la revocatoria indirecta (en que la ciudadanía es convocada a ratificar una decisión tomada por el concejo), nuestro foco se centra en la revocatoria activada “desde abajo” mediante recolección de firmas, entre otros requisitos.

Este volumen aborda el tema sin juicios preconcebidos –no busca mostrar que la revocatoria del mandato es buena o mala *per se*–, sino que cada uno de los trabajos incluidos tiene la intención de comprender los diseños institucionales y las prácticas concretas para reflexionar sobre la articulación e interinfluencia entre el mecanismo y la democracia representativa. Con mayor o menor acierto, la revocatoria ha sido introducida para contrarrestar o evitar problemas –la corrupción, la distancia entre gobernantes y gobernados, el escaso apego de los primeros a cumplir con sus promesas de campaña, el déficit de espacios de intervención directa de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos–, pero no necesariamente o no siempre ha producido el resultado deseado.

La obra presenta, con una mirada abarcadora, los orígenes y actual expansión de la revocatoria del mandato. Comenzamos el análisis con el caso peruano, caso en que esta institución se ha activado con mayor frecuencia mundialmente. La revocatoria fue introducida en Perú con la Constitución de 1993 (impulsada por el entonces presidente Alberto Fujimori, tras su “autogolpe” y cierre del congreso) y ya ha conducido a formalizar procesos revocatorios de más de cinco mil autoridades. En su mirada general sobre la introducción y usos del mecanismo, Fernando Tuesta Soldevilla pone sobre la mesa una serie de elementos –especialmente referidos al diseño institucional– que crean incentivos

perversos, alentando la utilización frecuente de la revocatoria. Estas prácticas —señala el autor— derivan en problemas de gobernabilidad y no resuelven los de falta de legitimidad democrática.

Siguiendo con el análisis de Perú, Mirella Vásquez Oruna profundiza en el caso más sonado de los últimos tiempos: la fallida revocatoria de la alcaldesa de Lima Susana Villarán. Este estudio muestra los intereses ocultos que pueden entrar en juego en un proceso semejante, reafirmando la hipótesis señalada por Tuesta Soldevilla en torno al incentivo perverso creado por la convocatoria a elecciones (cuando dos tercios del concejo es revocado) y el despropósito de la forma adquirida por esas elecciones (que cuando no es revocado el alcalde refieren a autoridades individuales y los cargos se reparten con estricta proporcionalidad, contrario a las elecciones generales, que garantizan mayoría al alcalde o alcaldesa). Cuando, como en el caso de Lima, el alcalde no es revocado pero sí lo es más de dos tercios del concejo se genera provisionalidad y se atenta contra la gobernabilidad. Este estudio convence de la necesidad de reformar unas reglas del juego que no contribuyen a fortalecer las instituciones.

Colombia no podía faltar en este volumen, siendo el primer país sudamericano en introducir constitucionalmente la revocatoria del mandato. Ana Beatriz Franco Cuervo indica que la democracia participativa promovida en la Constitución de 1991 fue concebida como una respuesta a los numerosos problemas que asolaban a la democracia colombiana. Sin embargo, a primera vista —y en particular en lo que concierne a la revocatoria—, el nuevo andamiaje institucional no parece haber tenido una influencia destacable. El trabajo de Franco Cuervo analiza distintas aristas que mientras ponen en duda estas conclusiones mantienen expectativas sobre lo que pueda ocurrir. En particular, al observar el rol de otros organismos que intervienen en el control de la gestión pública, analizar los cambios normativos recientes y también el intento de activar la revocatoria contra el alcalde de Bogotá, Gustavo Petro.

La ciencia política ha dedicado intensos debates a la cuestión de la influencia de los diseños institucionales sobre las prácticas. El caso

ecuatoriano, que ha cambiado de forma pronunciada las reglas que rigen la revocatoria en un plazo de poco más de una década, funciona casi como un laboratorio para observar las consecuencias de un rediseño de las reglas del juego. Ana Sofía Castellanos aborda esta cuestión analizando tanto la normativa (1998 hasta la actualidad) como las prácticas registradas durante un breve período de tiempo (2010), hasta que las presiones ejercidas por la asociación de municipalidades condujeron a una reforma de la ley que ya no permite la activación directa de la revocatoria, porque las causales son juzgadas por la institución electoral correspondiente.

Venezuela y Bolivia comparten el haber pasado por procesos de revocatoria del presidente (2004 y 2008 respectivamente), confirmados en sus cargos en ambos casos. Sin embargo, mientras en Venezuela fue la oposición la que logró la activación del mecanismo, en Bolivia el referéndum fue convocado por decreto presidencial (lo que lo excluye del grupo de MDD activados “desde abajo”). Varios elementos mantienen vivo el debate sobre las consecuencias de estas experiencias: ¿permitió el referéndum canalizar institucionalmente los conflictos políticos y la extrema polarización? En el caso venezolano, el hecho de que haya tenido lugar ¿muestra la fuerza de las instituciones o el modo en que se desarrolló el proceso, por el contrario, es una señal de su debilidad? El capítulo de Miriam Kornblith aporta datos valiosos a la discusión, mientras indica que desde 1999 hasta la actualidad, las prácticas a nivel local han sido muy limitadas (tan solo diez en el año 2007).

El caso boliviano es analizado por Julio Teodoro Verdugo Silva. En 2012 se abrió por primera vez en la historia boliviana la posibilidad de que se inicien los trámites para revocar a autoridades de elección popular; sin embargo, aunque el número de autoridades cuestionadas superó las doscientas, aquellas solicitudes que pasaron los filtros correspondientes para iniciar el proceso formalmente fueron unas pocas, sin que ninguna haya logrado en última instancia reunir los requisitos necesarios para que se celebren procesos de revocatoria del mandato.

En Argentina, el sistema federal ha permitido a las provincias sancionar sus propias constituciones. Esto explica –señala Facundo Ar-

ques— que mientras a nivel nacional recién con la Constitución de 1994 se introdujeron unos limitados mecanismos de democracia directa, en las provincias el panorama fuera diferente. Este es el caso de la revocatoria del mandato, introducida por primera vez en la provincia de Córdoba en 1923, seguida por la provincia de Entre Ríos en 1933. Seis provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la incluyen en la actualidad, junto a municipios de catorce provincias (reguladas en las cartas o leyes orgánicas municipales). Sin embargo, las pocas prácticas observadas, indica Arques, podrían ser el resultado tanto de los elevados requisitos como de las presiones (a menudo exitosas) de las autoridades para evitarla.

Cuba, como algunas provincias argentinas, fue pionera en la introducción de la revocatoria del mandato, ya con la Constitución de 1940, aunque en aquel momento no llegó a regularse y desapareció del entramado institucional hasta 1976. En ese año se reintrodujo y fue reformada posteriormente (1992 y 2002), pero pese a que se consideró uno de los pilares del sistema político, ha caído en desuso. El análisis de Teodoro Yan Guzmán sugiere que esto podría obedecer a diversas razones entre las que destacan la escasa autonomía del municipio cubano, la baja participación ciudadana en los procesos de rendimiento de cuentas y el hecho de que las figuras que pueden someterse a revocación directa se limitan a los delegados a la asamblea municipal y de circunscripción, mientras se excluye a otras autoridades.

También consideramos de interés incluir dos capítulos analizando Estados Unidos y Suiza.

En Estados Unidos, como muestra Matt Qvortrup en su texto, aunque las revocatorias efectivas no han sido numerosas, la institución ha tenido y tiene incidencia, mientras todo hace presuponer que tendrá más peso en los próximos años (principalmente debido a los altos niveles de abstención que limitan el número de firmas a recolectar — porcentaje del número de votos registrados en la elección— y por el uso de medios digitales, que abaratan, amplían y aceleran las campañas). Como en Argentina y Suiza, y a diferencia del resto de casos analizados aquí, son los subniveles de gobierno los responsables de introdu-

cirila o no. Un aspecto novedoso que señala Qvortrup, es que frente a quienes afirman que la existencia de la revocatoria del mandato podría conducir a la parálisis política, varios estudios de caso muestran que, por el contrario, habría contribuido a generar consensos entre representantes y acortar distancias entre electores y autoridades. En pocas palabras, en ese estudio la revocatoria es identificada como un potente último recurso para recordar a los gobernantes qué se espera de ellos.

En Suiza –país pionero en la introducción de mecanismos de democracia directa y principal usuario de los mismos–, la revocatoria existe con un formato muy particular: a diferencia de los casos americanos, se dirige contra todo el gobierno o concejo y no contra una autoridad individual. Sin embargo, las prácticas han sido excepcionales y el mecanismo no tiene un papel relevante en el sistema político helvético. Uwe Serdült sugiere una explicación para la poca importancia asignada a la revocatoria del mandato: la escasa activación de la revocatoria podría vincularse en este país al bajo personalismo del sistema político y la capacidad de intervención directa en la definición de políticas con que cuenta la ciudadanía.

La riqueza y variedad de normas y procedimientos, de reformas producidas, intentos de activación, consultas y revocatorias materializadas descritas por los trabajos citados más arriba permite, en el capítulo final, reflexionar sobre los contextos en que la revocatoria se convierte en una solución y aquellos en que parece reforzar los problemas a los cuáles se esperaba que diera respuesta.

Referencia bibliográfica

Whitehead, L. (2011). “Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica”, en Revista SAAP, Vol. 5, N° 2, noviembre 2011, 401.

Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)

Fernando Tuesta Soldevilla
Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)

Si hay un mecanismo de democracia directa (MDD) que es popular en el Perú, ese es la revocatoria del mandato de las autoridades. Más de tres cuartas partes de los peruanos están de acuerdo con el mecanismo¹, porque lo consideran necesario cuando existe un alto nivel de ineficiencia, actos de corrupción, abuso de poder y hasta por no estar de acuerdo con las ideas de la autoridad². Esta corriente de opinión considera, por cierto, que el mecanismo debería extenderse a los representantes en el Congreso³.

Lo curioso de esta situación es que la invocación y puesta en práctica de la revocatoria no ha disminuido en la década de mayor crecimiento económico y mejora de los índices de pobreza y desempleo en el Perú. Por el contrario, el grado de rechazo a las instituciones y sus representantes ha crecido (Carrión y Zárate, 2012: 163).

El mecanismo de la revocatoria es defendido, en tanto otorga un instrumento político de control de la autoridad elegida, sobretudo en escenarios de disconformidad. Sin embargo, si bien la participación política es importante, no se debe soslayar que es necesario observar el impacto que pueda producir en la estabilidad del gobierno cuya autoridad se cuestiona. En otras palabras, la participación importa, pero la goberna-

1 IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado, 16 de enero del 2012.

2 IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado, 19 de noviembre del 2012.

3 IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado. 25 de marzo del 2013.

bilidad también. Por esto, mirar la revocatoria del mandato simplemente como un derecho sin observar su impacto, es no entender que se trata de un proceso político complejo. El presente capítulo tiene el propósito de mostrar el mecanismo de revocatoria en el Perú, el diseño de sus reglas de juego y su impacto en la gobernabilidad local.

1. Encuentro de dos mundos

A diferencia de otros mecanismos de democracia directa (como referendos e iniciativas), la revocatoria cuestiona directamente a la autoridad. Por ello es necesario distinguir, en el campo de la participación política ciudadana, dos tipos de fenómenos: la elección y la revocatoria.

Las elecciones constituyen técnicas “para formar órganos representativos o nombrar a una persona para un cargo”, entre alternativas en competencia. En cambio la revocatoria o revocación (*recall*), es un mecanismo institucional por el cual es posible en “todo momento” la remoción de su puesto de representantes electos en corporaciones de delegados por parte de sus electores” (Nohlen, 2006: 463).

Es decir, elección y revocatoria son de naturaleza distinta. En una se compite por el poder, en la otra se cuestiona el poder. El hecho de que la forma en que se materializa la voluntad popular, el voto, sea la misma, no implica que el tipo de decisión sea de la misma naturaleza. La elección es una técnica para buscar la representación, la revocatoria es la representación cuestionada. En la elección se busca un mandato por un período, en una revocatoria se trata de interrumpir ese período del mandato.

La elección tiene también una función de control, en la medida en que el elector tiene la oportunidad de premiar o castigar a una autoridad electa que se presenta a una reelección. Pero, para que esto suceda, tiene que concluir el mandato. De esta manera, el período no se interrumpe y el mecanismo de control funciona.

El mecanismo de revocatoria se introduce, por primera vez en el Perú, con la Constitución de 1993, junto con otras figuras como el referéndum, la remoción de autoridades y la iniciativa legislativa, entre

otras. Para llegar a este objetivo, tuvieron que confluir dos vertientes contrapuestas: la izquierda y el fujimorismo.

La izquierda tenía una larga tradición de crítica a la democracia representativa. La consideraba insuficiente y formal. Pero, a partir de la década del ochenta, post gobierno militar (1968-1980), con el triunfo de Izquierda Unida (IU) en varios municipios, se desarrolla el concepto participativo, que permitiría acercar a la ciudadanía, a través de la gestión municipal. La participación ciudadana jugaba así un rol fundamental en el gobierno local. Las variadas experiencias se extendieron por más de una década, en medio de la tensión entre participación y una gestión eficiente en los municipios de izquierda (Calderón y Valdeavellano, 1991).

En el otro extremo, el fujimorismo, desde el gobierno, también propiciaba la organización y participación ciudadana. Lo hacía desde la perspectiva de una severa crítica a los partidos políticos y a las instituciones representativas, que fueron, en parte, sustento del autogolpe de 1992 (Remy, 2005: 25). La participación, sin embargo, se canalizaba a través de los programas de política social.

Luego del golpe del 5 de abril de 1992, Alberto Fujimori convocó a un Congreso Constituyente Democrático (CCD), para dotar de una nueva carta constitucional al país. No participaron en la elección, por oponerse al gobierno de Alberto Fujimori y considerarlo ilegítimo, los partidos de mayor tradición, el Partido Aprista Peruano (APRA o PAP), Acción Popular (AP) e Izquierda Unida (IU); si lo hizo el Partido Popular Cristiano (PPC).

El CCD, con 80 miembros, estaba conformado mayoritariamente por partidos emergentes, la alianza fujimorista Cambio 90/NM, con 44 escaños, seguido por el Partido Popular Cristiano (PPC) con 8, el Frente Independiente Moralizador (FIM) con 7, Renovación con 6, el Movimiento Democrático de Izquierda (MDI) con 4, el CODE con 4, el Frenatraca con 3, FREPAP con 2 y el MIA, como el SODE, con uno cada uno. Es decir, el fujimorismo tenía mayoría absoluta en el CCD.

Y fue justamente, en el momento de discutir el artículo 31 de la Constitución, en la parte concerniente a la revocatoria, que conflu-

yeron las posturas del fujimorismo (Cambio 90/NM), y el MDI⁴. A los pocos meses de promulgada la Constitución, en 1994, en la Comisión de Constitución, los congresistas José Gustavo García Mundaica (MIA), Barba Caballero (CODE), y Roger Cáceres Velásquez (FNTE) presentaron una propuesta⁵. Con base a esa propuesta, la del MDI, y un documento de Francisco Miró Quesada Rada, actual director del diario El Comercio, se aprobó y promulgó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley 26300).

2. Peligroso juego de reglas institucionales

El desprestigio de los partidos y la fuerte corriente participacionista, hicieron que las reglas del juego y sus modificaciones, fueran configurando un paquete de medidas, que terminaron desprotegiendo a las autoridades elegidas. Pero también es cierto que, en 1994, cuando se aprueba la Ley 26300, no existían experiencias cercanas de aplicación de las revocatorias. Solo tres años antes, Colombia la había incluido en su Constitución.

En relación a los regímenes presidencialistas, las referencias normativas y prácticas solo se conocían en algunos estados de Estados Unidos y en algunas provincias de Argentina a nivel subnacional. En el Perú se decidió tomar la misma dirección, al acotar el mecanismo solo para las autoridades municipales y, posteriormente, regionales. Años más tarde, Venezuela, Ecuador y Bolivia, implementaron el mecanismo de revocatoria para toda autoridad elegida.

4 Desde fuera del CCD, el Instituto Libertad y Democracia (ILD), dirigido por Hernando de Soto, se sumó a la propuesta. En ese momento De Soto era asesor de Alberto Fujimori. El artículo fue aprobado con 56 votos a favor y 11 en contra. Entre los que se opusieron estuvieron Lourdes Flores (PPC), José Barba Caballero (CODE), Francisco Tudela (Renovación) y Róger Cáceres Velásquez (FNTE).

5 Barba y Cáceres Velásquez se habían opuesto a la revocatoria (ver nota anterior). Sin embargo, hicieron suyo un proyecto de ley, preparado por la ONG "Centro de Estudios Parlamentarios y Sociedad" (CEPYS), fundada tres años antes y dirigida por Raúl Alcántara, Gustavo Gallo Cortés y Jorge Campana Ríos, que es la base de la ley actual.

En el año 1994, al poco tiempo de aprobada la nueva Constitución, se promulgó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley 26300⁶, en donde se incorporan los mecanismos de participación (iniciativa de reforma constitucional, iniciativa en la formación de las leyes, referéndum, iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales) y de control ciudadano (Revocatoria de Autoridades, Remoción de Autoridades, Demanda de Rendición de Cuentas).

El gobierno subnacional peruano está compuesto por gobiernos regionales y locales⁷, eligiéndose los municipios a través del voto directo desde 1963⁸ y los gobiernos regionales desde el 2002. Sin embargo, vale la pena precisar que mientras el alcalde y el presidente regional son las autoridades responsables de la gestión de gobierno, los concejales o regidores del municipio y los consejeros regionales tienen solo funciones normativas y fiscalizadoras. Esta diferencia será importante en el momento de invocar responsabilidades para la revocatoria. Igualmente es importante advertir que desde 1998, el periodo de gobierno local se incrementó de tres a cuatro años, bajo la idea que los resultados de una gestión local son más visibles, a partir de los cuatro años. Esto se replicó también a nivel regional, desde el 2002.

Desde hace tres décadas, el diseño del gobierno subnacional tiene como fundamento que la autoridad debe tener la suficiente mayoría en el Concejo Municipal para gobernar. De esta manera, el sistema electoral debe premiar a la mayoría. Así, el partido ganador obtiene la alcaldía o gobierno regional y la mitad más uno de los escaños del Concejo Municipal o Consejo Regional correspondiente⁹.

Pero toda norma desarrolla, a su vez, incentivos o desincentivos que pueden ser directos o indirectos. El diseño institucional (el arreglo

6 La ley está compuesta por 44 artículos, de los cuales tan solo 8, del artículo 20 al 30, hacen referencia al mecanismo de la revocatoria.

7 Hay 25 gobiernos regionales, 195 municipios provinciales y 1 639 municipios distritales.

8 La primera elección se desarrolló en 1963 y le siguió la de 1966. El golpe de 1968 interrumpió la elección de alcaldes. Se restablecieron en 1980.

9 Sin embargo, para las elecciones regionales y municipales se modificó la norma para la elección de los gobiernos regionales con la introducción de la segunda vuelta. De esta manera, el sistema electoral, ya no garantizaba la mayoría absoluta al presidente regional.

de acuerdos a través de normas) peruano presentó serios problemas ante la regulación de la revocatoria, especialmente para el gobierno local. Los aspectos relevantes de la norma fueron los siguientes:

- a) **Las firmas de adhesión.** El Perú es el país con más procesos de consulta popular de revocatoria en la región. Este extendido uso, se manifiesta desde la venta del llamado kit electoral (paquete de formatos), que tienen que comprar los promotores de la revocatoria para presentar la solicitud y recoger firmas de adhesión. En los 16 años de la aplicación de este mecanismo, el número de compras abarca a casi todas las circunscripciones del país. Si bien es cierto que no todo promotor que compra un kit electoral logra conseguir las firmas requeridas, el solo acto es una muestra de voluntad de revocar.

La norma señala que para solicitar la revocatoria del mandato se requiere presentar firmas de adhesión equivalentes al 25% del padrón electoral de la circunscripción, pero hasta un máximo de 400 mil. El único caso que supera este límite es la circunscripción de Lima, donde dicho límite corresponde tan solo al 6.7% de los electores, por lo que la capital peruana terminó siendo perjudicada, en relación al resto del país¹⁰.

Cuadro No. 1
1997-2013: Kits electorales y solicitudes aprobadas

Año	Kits vendidos	Solicitudes aprobadas	%
1997	270	61	23
2001	875	173	20
2004	762	188	25
2005	30	21	70
2008-2009	1 607	317	20
2012-2013	2 256	399	18
Total	5 800	1 159	20

Fuente: Kits vendidos: Oficina Nacional de Procesos Electorales Solicitudes aprobadas: InfoGob – Jurado Nacional de Elecciones.

10 En 2013 Lima tiene 6 358 317 electores, por lo que el 25% correspondería a 1 589 579 electores.

A este hecho se suman los altos porcentajes de falta de coincidencia entre la firma de adhesión presentada y aquella que figura en el registro de ciudadanos, lo cual tiene como única consecuencia jurídica la posterior puesta en conocimiento del Ministerio Público. Es decir, se puede presentar firmas falsas y no se sanciona a los promotores, por lo que el procedimiento continúa, sin ninguna limitación¹¹.

Finalmente, a diferencia de otros países, no existe un tiempo límite preciso para buscar firmas de adhesión. En la práctica, si las firmas no se logran en el primer año, se siguen solicitando y acumulando para el segundo año, con lo que el número de solicitudes de revocatoria se incrementa.

- b) **Solicitud fundamentada pero no probada.** La ley cuando señala que la solicitud debe ser fundamentada pero no probada, ha sido interpretada de la manera más amplia. Se hace hincapié en la segunda parte –no se requiere probar– y se desatiende la primera –se necesita fundamentar–. De esta manera, se señalan causales muy generales, así como otras, que pueden ser canalizadas por mecanismos como la vacancia de la autoridad municipal o regional o un proceso que determine la responsabilidad penal, o incluso hacen referencia a alegaciones de índole personal o ajena a la gestión (la que debería ser objeto de valoración). No existe en los expedientes documentación alguna que sustente mínimamente el cuestionamiento de la autoridad.

Hay dos maneras de enfrentar este tema. Por un lado, considerar que la revocatoria, al ser un derecho político, no necesita nada más que solicitar el pedido, acompañado por las firmas de adhesión. La idea es que se puede revocar a quien ha sido elegido. Por otro lado, hay quienes sostienen que para que se corte un mandato debe existir no solo una declaración, sino también una fundamentación con elementos probatorios. Esto obliga a proponer, generalmente al or-

11 Sobre verificación de firmas en Lima ver <http://www.reniec.gob.pe/portal/detalleNota.htm?nota=633>

ganismo electoral, que se encargue de calificar la solicitud. Así ha ocurrido en Ecuador, desde la reforma del 2011. La consecuencia ha sido que desde aquel año, ninguna propuesta ha calificado para convocarse a una revocatoria¹².

Cuadro No. 2
Motivos para solicitar CPR 2012

Motivos Frecuentes	Cantidad	%
Incumplimiento de promesas electorales y plan de trabajo	148	16,3
Incapacidad de gestión municipal	97	10,7
Malversación de fondos	96	10,5
Incumplimiento de funciones	59	6,5
Falta de transparencia y rendición de cuentas	51	5,6
Nepotismo	50	5,5
Abuso de autoridad	47	5,2
Incumplimiento de presupuesto participativo	31	3,4
Peculado	26	2,9
Sobrevaloración de obras	24	2,6
Corrupción	22	2,4
No reside en el distrito/ausencia injustificada del distrito	22	2,4
Falta de obras y servicios básicos	18	2,0
Obras mal ejecutadas o inconclusas	14	1,5
Descontento y pérdida de confianza de la comunidad	14	1,5
Afronta cargos judiciales	13	1,4
Incapacidad moral	13	1,4
Autoritarismo	11	1,2
Mal uso de recursos municipales	11	1,2
Malos manejos administrativos	10	1,1
No convoca a audiencia pública	9	1,0
Negligencia en sus funciones	9	1,0
Falta de fiscalización	9	1,0
Incumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información	8	0,9
Ausencia del municipio	8	0,9
Usurpación de funciones	6	0,7
No contribuye al desarrollo de la localidad y desinterés	6	0,7
Falta de capacitación gasto de presupuesto	6	0,7
Mal manejo de licitaciones	5	0,5
No cumple con acuerdos del concejo	4	0,4
Otros	63	6,9
Total	910	100,0

12 Entre los motivos que se señalaba para solicitar la revocatoria se encontraban, entre otras, "Falta de representación", "Conducta indecorosa", "No da oportunidades de trabajo", "Choque de dos camiones".

- c) **Pluralidad de la revocatoria.** A diferencia del mecanismo europeo parlamentario, en donde la asamblea es sujeta de revocatoria, en el americano presidencialista lo es la autoridad de manera individual. Sin embargo, en países como Colombia el sujeto a revocar es el ejecutivo subnacional, es decir, el alcalde. Nadie más. En cambio, en el Perú se puede revocar a las autoridades que tienen función ejecutiva, alcalde y presidente regional, y las que solo tienen funciones normativas y de fiscalización, como los concejales municipales y consejeros regionales. El tema es cómo se puede evaluar el desempeño de estos últimos funcionarios, de los que se conoce poco y, en la mayoría de los casos, ni su nombre. Es difícil que el ciudadano tenga elementos para poder ejercer su derecho de manera responsable. La consecuencia de esta forma de entender la revocatoria ha sido 1 273 regidores a quienes ha sido interrumpido su mandato.
- d) **Umbral de revocatoria.** Cuando se promulgó la Ley 26300 el artículo correspondiente señalaba que para que una autoridad sea revocada, se requería la votación de la mitad más uno de los electores. Esto quería decir, que el universo de referencia era el padrón electoral. Sin embargo, para la primera consulta popular de revocatoria (CPR) de 1997, los organismos electorales interpretaron que el universo de referencia eran los votos válidos, es decir, la suma de los votos por el SI, y por el No¹³. Una segunda interpretación, ocurrió con motivo de las CPR del 2001 y 2004, cuando se resolvió que el umbral era efectivamente el padrón electoral. Sin embargo, para la CPR del 2005, se volvió al umbral de los votos válidos. Finalmente, se cambió la ley, definiendo el umbral de la revocatoria el de los votos válidos. Estas distintas formas de interpretar el umbral para revocar ocasionaron efectos en el número de autoridades revocadas.
- e) **Las nuevas elecciones municipales (NEM)** La vía que se formuló para reemplazar a las autoridades revocadas, fue una combinación de sucesión y elección. Y, dado que la revocatoria es individual, se puede

13 Resolución Jefatural N° 095-97-J-ONPE.

solicitar desde una sola autoridad, hasta el conjunto del concejo. La norma fue formulada a través del artículo 25 así: “únicamente si se confirmase la Revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal, se convoca a nuevas elecciones”. Esta formulación y las consecuentes interpretaciones, llevaron a crear incentivos a favor de la revocatoria. Como bien señala Alicia Del Águila “Con ello, se abría la puerta a la interpretación a favor de una revocación abierta a la pluralidad de los miembros de un Concejo” (Del Águila, 2013: 5)¹⁴.

Se producen dos situaciones. Primera, si se revoca menos de un tercio, los miembros del concejo son reemplazados por los que siguen en la lista de cada partido. Segunda, si se revoca a más de un tercio, se realizan nuevas elecciones. Es decir, a través del voto, se crea una nueva representación política municipal, hasta concluir el mandato. Es, en otras palabras, una figura de adelanto de elecciones. Esto exige un tiempo de transición, entre los resultados de las revocatorias y las nuevas elecciones, en los que los cargos revocados son ocupados por los accesorios.

Sin embargo, en el 2008, el JNE a través de una resolución, interpretó el artículo considerando que si se producía la segunda situación, solo se convocaba a nuevas elecciones para elegir los cargos de las autoridades revocadas y no a todo el concejo municipal. La consecuencia es que el partido en el poder pierde la mayoría absoluta y el ganador de la NEM, tampoco logra conseguirla.

Asimismo, esta modificación de la norma, obligó al JNE a completar los escaños del concejo con dos sistemas electorales distintos. Cuando se revoca a más de un tercio, entre los que se encuentra el alcalde, se aplica la misma fórmula que en una elección ordinaria. Pero cuando son solo regidores los revocados, la fórmula de reparto es proporcional, lo que no asegura que el nuevo alcalde tenga mayoría absoluta, sobre todo en circunscripciones grandes.

Es, pues, la post revocatoria la que tiene también efectos institucio-

¹⁴ Se debe advertir que la norma no contempla lo mismo a los Consejos Regionales. Esto debido a que la Ley 26300 se promulgó en 1994, antes de la realización de las primeras elecciones regionales en el 2002.

nales importantes. La solución de las NEM ha originado un incentivo perverso para alcanzar el poder subnacional y la modificatoria en relación a qué se elige en aquellas elecciones ha conducido a situaciones de ingobernabilidad, como veremos más adelante.

3. Un mar de revocatorias

Entre 1997 y 2013, han sido sometidos a procesos de consulta popular de revocatoria (CPR) 5 303 autoridades municipales. En términos comparados, se puede señalar que el Perú es el país con más procesos de revocatoria en el mundo (y con mayor cantidad de autoridades revocadas). En América Latina, Ecuador solo ha sometido a consulta a 78 autoridades locales y Colombia a 32 alcaldes¹⁵.

A lo largo de los dieciséis años de aplicación de la CPR, se observa un acentuado crecimiento de estas iniciativas, especialmente a nivel distrital, en un contexto en el que los partidos políticos están mayormente ausentes. Para la CPR 2012, el 54,4% de los municipios ya habían tenido algún proceso de revocatoria (JNE, 2012: 38).

En ninguno de los casos antes anotados, el gobierno local ha sido fortalecido y la calidad de vida de la comunidad ha mejorado como consecuencia de este tipo de consultas. Esto se debe a que un mecanismo como la revocatoria, en un contexto de debilidad institucional, ausencia de un sistema de partidos consolidado y bajo índice de cultura democrática, tiene un efecto distinto al esperado por el legislador. Con las reglas iniciales y las posteriores modificaciones, como se señaló líneas arriba, la autoridad elegida se vio desprotegida.

Incluso hay casos, en los que se han realizado CPR en cinco oportunidades, es decir, en todos los mandatos posibles, como en los distritos de San Silvestre de Cochan (Cajamarca) y Curimaná (Ucayali). Desde 1995, en esos distritos no ha habido alcalde electo que no haya

15 Ni en Estados Unidos, país más antiguo en el uso de este instrumento muestra este despliegue. Ver los capítulos correspondientes en este volumen (Qvardup para Estados Unidos, Castellanos para Ecuador y Franco Cuervo para Colombia).

pasado por una CPR. Uno de los casos extremos sucedió en San Silvestre de Cochán, provincia de San Miguel, departamento de Cajamarca. El 30 de setiembre de 2012, fue revocado Flavio Barrantes, alcalde de las filas del Partido Aprista Peruano, quien anteriormente había postulado seis veces y que fue el promotor de tres de las cuatro CPR anteriores. Cuando por fin ganó (2010) luego de varios intentos, todos los grupos políticos se unieron y lo revocaron¹⁶.

Cuadro No. 3
Distritos con mayor número de CPR (1997-2013)

Departamento	Provincia	Distrito	Número de antecedentes	Año de Consulta
Cajamarca	San Miguel	San Silvestre de Cochán	5	1997-2001-2004-2008-2012
Ucayali	Padre Abad	Curimaná	5	1997-2001-2004-2009-2013
Puno	Puno	Amantani	4	1997-2001-2004-2008
Ancash	Bolognesi	La Primavera	4	2001-2004-2008-2012
Ancash	Ocros	Cochas	4	2001-2004-2008-2012
Ancash	Ocros	San Cristóbal de Raján	4	2001-2004-2009-2012
Arequipa	Caravelí	Lomas	4	2001-2004-2008-2012
Cajamarca	San Miguel	La Florida	4	2001-2004-2009-2012
Ica	Nazca	Changuillo	4	2001-2004-2009-2012
Lima	Yauyos	Catahuasi	4	2001- 2005 II-2009-2012
Ancash	Aija	Huacclán	4	2001-2004-2009-2012

Fuente: InfoGob – Jurado Nacional de Elecciones

Una aproximación a las circunscripciones en donde se han realizado CPR permite observar que de un total de 755, 745 son distritos y solo 10 son provincias. Asimismo, en ningún caso un presidente regional o miembros del Consejo Regional han sido sometidos a consulta popular de revocatoria.

En este universo, con más de una CPR, se observa que en la mayoría de las circunscripciones, la población electoral es muy pequeña. Del total, casi el 92% tienen menos de cinco mil electores. En decir, lugares en donde es posible que todos los electores se conozcan entre

¹⁶ Véase “El pueblo que no amaba a sus alcaldes” en <http://www.larepublica.pe/18-11-2012/el-pueblo-que-no-ama-sus-alcaldes>.

sí, como parecen indicar las evidencias¹⁷. Hasta antes que Lima fuera sometida a la CPR, en marzo 2013, la provincia de Pisco, era la circunscripción que había tenido más electores, con cerca de 95 mil.

Cuadro No.4
Población electoral de las CPR (1997-2012)

Población electoral	Total	%
Menos de 5 000 electores	931	91,7
Más de 5 000 electores	84	8,3
Total	1 015	100

Fuente: InfoGob – Jurado Nacional de Elecciones.

En estas pequeñas circunscripciones, la población está dispersa en su territorio, pues se trata, en su mayoría, de distritos rurales. Viven sobre todo en caseríos, villorrios, poblaciones menores. Sobre todo en la sierra, su forma organizativa son las comunidades campesinas. El mayor porcentaje se observa en la Sierra (60,5%), seguida de la Costa (30,4%) y el menor en la Selva (9,1%).

Pero igualmente, se observa que pertenecen a departamentos con mayores inversiones en industrias extractivas, con el consiguiente incremento de los presupuestos municipales, así como de los conflictos sociales, como son los casos de Ancash, Cajamarca y Lima (provincia).

De esta manera, con reglas de juego flexibles, alta insatisfacción política y tramado partidario muy debilitado, la cantidad de autoridades revocadas es sumamente alta. La consecuencia ha sido que en el Perú se han revocado 1 737 autoridades municipales, ninguna regional, de las cuales 302 son alcaldes y 1 435 regidores. Se trata de autoridades subnacionales a quienes se les ha cortado el mandato de cuatro años, en muchos casos activando la revocatoria cuando apenas había transcurrido el primer año. No hay país que en tan poco tiempo,

¹⁷ Este artículo se basa en un proyecto sobre revocatorias en el Perú, en el marco del programa de investigaciones 2013 de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en donde se ha desarrollado trabajo de campo en más de una veintena de distritos.

se haya sometido a una consulta de revocatoria y que se haya, a su vez, revocado a tantas autoridades elegidas.

La revocatoria ha sido pues algo más que un derecho, alcanzando a ser un recurso. Se ha convertido también en un instrumento, una vía por donde se han canalizado múltiples frustraciones e insatisfacciones, propias y ajenas del municipio, pero también un mecanismo de control ciudadano, usado para saldar cuentas pendientes y aprovechar reglas que incentivan dar fin a un mandato representativo.

Cuadro No. 5
Autoridades sometidas a revocatorias y revocadas 1997-2013

Autoridades sometidas a consulta 1997-2013						
Años	Alcaldes	Regidores	Total	Alcaldes revocados	Regidores revocados	Total
1997	61	129	190	42	93	135
2001	166	461	627	11	28	39
2004	187	691	878	29	109	138
2005	19	75	94	11	42	53
2008	240	999	1 239	95	444	539
2009	67	271	338	22	132	154
2012	264	1 040	1 304	69	400	469
2013*	120	513	633	23	25	210
Total	1 124	4 179	5 303	302	1 435	1 737

Fuente: InfoGob – Jurado Nacional de Elecciones.

* Los resultados incorpora las CPR de marzo y julio del 2013. Los datos de esta última pueden sufrir ligeros cambios pues al 23/08/2013, el JNE aun debe resolver algunas apelaciones.

4. Los principales actores

Hemos anotado que existen incentivos institucionales para activar una revocatoria. Pero en los últimos años, también han existido incentivos para competir en las elecciones municipales ordinarias.

Un incentivo de indudable impacto ha sido el proceso de descentralización desarrollado desde la década pasada. Esta, como política de

Estado, ha producido una compleja relación entre los niveles, nacional y subnacional, como nunca antes en la historia. Si bien la descentralización es un proceso inacabado, lo cierto es que los gobiernos locales tienen hoy más funciones y mayores recursos¹⁸. Esto tenía que ver con la idea que “las actividades de los distintos ámbitos de gobierno serán más eficientes, efectivas y transparentes en la medida en que las realicen los gobiernos más cercanos a la población” (ONPE, 2010: 23). Este proceso iba de la mano con la participación de la ciudadanía a partir de los llamados Comités de Coordinación Local (CCL), cuyos miembros son representantes de las organizaciones sociales del distrito o provincia. De esta manera, el municipio tenía interlocutores con los que canalizaba las demandas y los ciudadanos un instrumento de fiscalización de los recursos públicos locales.

Pero la gran cantidad de las solicitudes de CPR, centran su verdadero objetivo, no en la evaluación de la autoridad sino en los incentivos institucionales (como las nuevas elecciones municipales), facilitados por normas con umbrales bajos que desprotegen a la autoridad elegida. Los principales actores de las revocatorias son los alcaldes, los promotores de las CPR y las organizaciones políticas.

Si bien se han solicitado CPR para regidores, es claro que son los alcaldes los principales protagonistas. En ellos recae el centro de la evaluación política, por ser los responsables de la gestión municipal. La revocatoria de los regidores ha tenido, en la mayoría de los casos, el propósito de sumar miembros del concejo municipal revocados para alcanzar las NEM.

Como hemos señalado anteriormente, los alcaldes que son sometidos a revocatorias son mayoritariamente distritales. Tan solo seis alcaldes han sido provinciales y ningún presidente y consejero regional. Sin embargo, contra el argumento que sostenía que las revocatorias se debían a la falta de legitimidad de las autoridades, por haber ganado las elecciones con bajo porcentaje, la evidencia muestra que no existe

18 Si en el 2000, las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales fueron de S/. 1 804 321 soles, una década después, en el 2009, se elevó a S/.10 714 775 soles.

una relación de causalidad entre porcentaje de votos obtenidos y solicitud de consulta de revocatorias.

Como se observa en el cuadro No. 6, existen tan solo alrededor del 5% de alcaldes que ganaron las elecciones con menos del 20% de los votos. Pero con ese mismo porcentaje han solicitado la revocatoria de alcaldes que ganaron con más del 50% de los votos y casi un 18% que triunfaron con más del 40% de los votos. Es decir, las solicitudes de revocatorias no están en relación directa con los votos obtenidos en el momento de su elección. En todo caso, su baja legitimidad se encuentra, no en el origen del cargo, sino en su desempeño o en causas que van más allá de la gestión, como hemos indicado anteriormente.

Cuadro No. 6
Porcentaje de triunfo de alcaldes luego sometidos a revocatorias

% de ganador	1997-2012	%
Mas de 50	53	5,22
49 a 40	181	17,81
39 a 30	378	37,20
29 a 20	358	35,24
19 a 10	46	4,53
Total	1 016	100

Fuente: INFOgob, JNE

Un actor principal de la revocatoria, es el denominado promotor. Es el nombre de la persona que compra el llamado kit electoral en la ONPE y se constituye en el único que se relaciona y responsabiliza ante los organismos electorales. Hay dos tipos de promotores. Aquellos que efectivamente encabezan los procesos y los que son meramente intermediarios de aquellas personas que por diversos motivos no quieren aparecer formalmente. Un 20% de los promotores habían sido candidatos en el 2012, en las elecciones que perdieron (JNE, 2012)¹⁹. Difícilmente se puede conocer el número exacto cuando se trata de operadores políticos de terceros, como de otros ex candidatos o ex alcaldes.

¹⁹ Para la CPR del 2009, el 36% fueron candidatos en las elecciones del 2006 (ONPE 2010: 59).

El caso más conocido fue Marco Tulio Gutiérrez, operador político, pero no promotor formal de las revocatorias de Lima, en marzo del 2013, con vínculos con el ex alcalde de Lima Luís Castañeda Lossio de Solidaridad Nacional²⁰.

Como está ocurriendo en las últimas dos décadas en el Perú, la ausencia de los partidos nacionales a nivel subnacional, crea espacios para desarrollar los conflictos en el ámbito local. De esta manera, en la gran mayoría de los casos, los promotores de las revocatorias, como los alcaldes, no pertenecen a partidos políticos nacionales. Por ejemplo, tan solo uno de cada cuatro estaba inscrito en un partido político. El personal, los recursos, la logística del proceso de revocatoria de parte de los promotores, no pasaba pues por los partidos políticos nacionales, sino por recursos locales o regionales.

5. Las reglas se cambian, las autoridades también

Un tema relevante en los procesos de revocatorias, han sido las interpretaciones y modificaciones de la ley, en relación al umbral de votos necesarios para revocar a una autoridad. Es claro que el legislador entendió que el mecanismo de la revocatoria era excepcional, puesto que implicaba dar fin al mandato, cortar el vínculo representativo y retirar el poder con el que envistió a una autoridad.

La Ley 26300 señalaba que para revocar a una autoridad se requería la mitad más uno de los electores. Esto quiere decir, los ciudadanos inscritos en el padrón de la circunscripción en donde se realiza la revocatoria.

Sin embargo, con motivo de las CPR de 1997, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) interpretó que los electores correspondían a aquellos que emitían válidamente sus votos. En consecuencia, el universo de referencia eran los votos válidos. Pero con motivo de las CPR del 2001 y 2004, la interpretación fue distinta. En estas dos ocasiones

²⁰ Ver el capítulo de Mirella Vásquez en este volumen.

el JNE consideró, en una interpretación correcta, que la referencia a los electores, era el universo del padrón electoral.

Pero, para las CPR del 2005 y 2008, el JNE vuelve a considerar, como en 1997, que el universo de referencia son los votos válidos. Finalmente, el Congreso de la República, modifica la Ley 26300 y señala, de manera clara, que el universo de referencia para revocar a una autoridad, es la mitad más uno de los votos válidos²¹. Con ese marco de referencia se han realizado las CPR del 2009, 2012 y 2013.

Estas variaciones de interpretación y modificatoria de la Ley, han traído serias consecuencias en las reglas de juego y sus resultados. Dado dos universos distintos, cuando se aplicó el del padrón electoral, el número de revocados disminuyó. Evidentemente, cuando el universo fue el de los votos válidos, las autoridades revocadas aumentaron considerablemente. Sin embargo, abrió situaciones nuevas como que una autoridad podía ser revocada con un número de votos menores a los que salió elegida. De la misma manera, se creó un posible problema adicional, pues al ser la revocatoria por cada autoridad individual, se podía dar el escenario de que los votos válidos fueran menos de un tercio de los emitidos, por lo que la revocatoria no procedía²².

21 Ley 29313, promulgada el 28 de diciembre del 2008.

22 En Perú, cuando más de las dos terceras partes del total de votos emitidos son votos nulos o blancos, de manera separada o junta, se anula la elección. Si es un proceso electoral, se debe convocar a nueva elección, pero la norma no señala qué sucedería si se trata de un proceso de revocatoria, en donde en una sola jornada pueden concurrir varias consultas a la vez, como en el caso de Lima, donde el número llegó a 40 miembros del concejo municipal. En esta situación la revocatoria no procede y tampoco una nueva convocatoria, porque, como señala la norma, a una autoridad no se puede someter a revocatoria más de una vez en el período del mandato (artículo 21 de la Ley 26300).

Cuadro No. 7
Simulación: autoridades revocadas 1997-2012

Fecha	Universo: padrón electoral *	Universo: votos válidos **	Revocados 1997-2012
	Alcaldes que hubieran sido revocados	Alcaldes que hubieran sido revocados	Alcaldes efectivamente revocados
1997	0	42	42
2001	11	112	11
2004	29	100	29
2005	5	11	11
2008	10	95	95
2009	4	22	22
2012	3	69	69
2013	1	23	23
Total	63	474	302

* Simulación sobre la base de electores

** Votos válidos

Haciendo un ejercicio de simulación con los dos universos que se han considerado, pero para todas las CPR realizadas entre 1997 y 2013, encontraríamos que 63 alcaldes hubieran sido revocados con relación al universo de los electores (padrón electoral), número que ya configura la mayor cantidad de autoridades revocadas, en tan corto tiempo, en el mundo. Pero si el universo son los votos válidos, el número hubiera crecido a 474 alcaldes revocados. Se ha optado finalmente por este último universo, por modificatoria de la ley, con el consiguiente impacto en el número de revocados.

6. El incentivo de las nuevas elecciones municipales (NEM)

Como se ha señalado líneas arriba, el diseño institucional eligió el camino combinado de la sucesión y de la elección, para complementar el proceso de revocatoria de autoridades. La norma señala que si se revoca a más de un tercio del Concejo Municipal, se procede a convocar

a nuevas elecciones municipales (NEM), para completar el mandato.

Las NEM producen, sin embargo, varios impactos negativos:

- a) Se han convertido en el principal incentivo para solicitar la revocatoria. En consecuencia, en un gran porcentaje se encuentran comprometidos con este proceso ex candidatos y ex alcaldes, en búsqueda de alcanzar el poder en el municipio.
- b) Crea provisionalidad, pues entre la revocatoria de una autoridad y las elecciones que permitan elegir a su reemplazo, hay alcaldes y/o regidores del mandato corto, imponiéndose el inmovilismo en el municipio. Esto ha sometido a esta institución del gobierno local a un fraccionamiento del periodo del mandato, en tres sub períodos, en los que difícilmente una autoridad tiene tiempo suficiente para desarrollar una gestión adecuada.

Cuadro No. 8
Tres periodos del mandato cuando hay NEM

	Alcalde / regidor elegido	Alcalde / regidor provisional	Alcalde / regidor por NEM
REV 2004	1 año 6 meses y 19 días	1 año 14 días	1 año 5 meses 28 días
REV 2005 (1)	2 años 7 meses 3 días	1 año 1 mes 13 días	4 meses 18 días
REV 2005 (2)	2 años 10 meses	9 meses 13 días	4 meses 18 días
REV 2008	1 año 11 meses 7 días	11 meses 22 días	1 año 1 mes 1 día
REV 2009	2 años 10 meses 28 días	6 meses 7 días	6 meses 25 días
REV 2012	1 año 9 meses	8 meses 7 días	1 año 5 meses 24 días
REV 2013 Lima	2 años 2 meses 17 días	8 meses	1 año 1 mes 13 días

- c) En muchos municipios, el alcalde pierde la mayoría absoluta (la mitad más uno del número legal) del concejo municipal que obtuvo cuando ganó las elecciones y que le permitía gobernar. Incluso hay casos en que en municipios con cinco regidores, la mayoría en el país, han terminado luego de las NEM, con tres o cuatro organizaciones en el concejo municipal.

d) En un 70% de los casos, si se revocan regidores, pero no al alcalde, varias organizaciones que promovieron o apoyaron las revocatorias no participan en las NEM pues el incentivo mayor era el adelanto de la elección del cargo de alcalde. Incluso hay casos, como en las NEM del 2010, en los que, en determinadas circunscripciones, no se presentó ninguna lista. Eso ocurrió en los distritos de San Cristobal de Raján, Islay, Choco, Condorama, Salcahuasi, San Pedro de Huancayré, Inambari, Chotaja. En ellos, las autoridades provisionales se convirtieron en permanentes.

Incluso en el proceso electoral que se realizará el 7 de julio de 2013, se debieron excluir 14 circunscripciones de las NEM, en la medida en que no se presentaron listas de candidatos (Pachaconas, Quicacha, Yauca, Tappay, Huaripampa, Atavillos Alto, Estique Pampa) o la totalidad de las presentadas fueron declaradas improcedentes (Ataura, San Antonio de Cachi, Virundo, Tinicachi, Ayapata, San José de Ushua, Jeberos).

Cuadro No.9
Autoridades sometidas y excluidas de las NEM (2013)

Número de escaños municipales a elegir	Número de circunscripciones	Número de circunscripciones excluidas	Total
Concejos municipales completos	36	-2	34
Alcalde y 4 regidores	7	0	7
Alcalde y 3 regidores	7	-1	6
Alcalde y 2 regidores	5	-1	4
6 regidores	1	0	1
5 regidores	12	-3	9
4 regidores	8	-4	4
3 regidores	8	-2	6
Total	84	13	71

Fuente: JNE

7. Palabras finales

En el Perú, la revocatoria del mandato ha sido un mecanismo altamente corrosivo. Pensado para los gobiernos subnacionales, para ejercer control ciudadano, se ha vuelto una herramienta de intimidación y perjuicio contra los gobiernos locales.

Esto ha sido así por desarrollarse en un contexto de precariedad institucional con un sistema de partidos sumamente débil, que ha dejado de canalizar las demandas y agregar intereses a nivel local. Esta ausencia ha permitido que se configure un espacio para la acción de personas y grupos para la captura del poder local, carentes de desarrollo de propuestas y alternativas de desarrollo en distritos y provincias, muchos de ellos con crecientes recursos. La revocatoria se convirtió así en el recurso de los que perdieron las elecciones y de antiguas autoridades, pero también un mecanismo de canalización de insatisfacción más allá de la gestión de la autoridad que se busca revocar.

Hasta donde se conoce, el Perú pasó a ser el país con más revocatorias. Hecho que fue facilitado por el juego de reglas del marco normativo, lleno de incentivos a favor de la revocatoria. De esta manera, las Nuevas Elecciones Municipales (NEM), se convirtieron en los incentivos que mueven a la gran mayoría de las revocatorias del mandato, con el fin de adelantar las elecciones y lograr alcanzar el municipio, allí donde no se triunfó en las elecciones municipales ordinarias.

Pero, todo esto ha permitido discutir sobre la necesaria modificación de la Ley 23, con el propósito de adecuar los medios a los objetivos. Solo eliminando los elementos perniciosos, se puede lograr que la revocatoria adquiera su naturaleza excepcional.

23 “ONPE, JNE Y RENIEC presentan proyecto para nueva Ley de Revocatoria”, La República, 28 de mayo de 2013.

Referencias bibliográficas

- Calderon, J. y Valdeavellano R. (1991). *Izquierda & Democracia. Entre la Utopía y la Realidad*. Lima: CENCA.
- Carrion, J. y Zarate P. (2012). *Cultura política de la democracia en el Perú: hacia la igualdad de oportunidades*. Lima: IEP.
- Castiglioni, J. (2013). *Revocatoria de autoridades. Derecho de Control Ciudadano*. Lima: Castiglione Abogados.
- Del Aguila, A. (2013). “La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú”, en *Argumentos* Año 7, No.2, Lima: IEP, mayo 2013.
- Grompone, R. (2005) “Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores”, en Zárata, P., *Participación ciudadana y democracia* (Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales). Lima. IEP.
- Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (2012). *Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Regionales y Municipales 2012*. Lima: JNE.
- Montoya Alberi, Sivina Hurtado U. (Directores). (2012). *Revocatoria, vacancia y suspensión de autoridades regionales y municipales*. Lima: Márquez Editores.
- Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) (2010). *Consultas populares de revocatoria 1997-2009 y nuevas elecciones municipales 2005-2010*, Lima.
- Remy Simatovic, M. (2008) “Y se vienen las revocatorias” en *Argumentos* Año 2 N° 1, 2008. Recuperado de http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1073
- Remy Simatovic, M. (2005). *Múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*, Lima: Instituto de Estudio Peruanos (IEP).
- Tuesta Soldevilla, F. (2012). “Es deleznable la revocatoria, pero no ilegal”, en *La República* 05 de enero 2012. Recuperado de <http://www.la-republica.pe/columnistas/politika/es-deleznable-la-revocatoria-pero-no-ilegal-05-01-2012>
- Tuesta Soldevilla, F. (2012). “La revocatoria y calidad democrática”, en

- La República* 12 enero 2012. <http://www.larepublica.pe/columnistas/politika/revocatoria-y-calidad-de-la-democracia-12-01-2012>
- Welp, Y. y Serdült U. (2011). “Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria del mandato en los gobiernos locales de América Latina”, en Welp Y. y Whitehead L. (Compiladores). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Flacso/IDEA Internacional.
- Wiener Bravo, E. (2004). “Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla” en: Eguren F., Remy M.I. y Oliart P. (Editores): Perú: *El problema agrario en debate*. SEPIA X. Lima: SEPIA.

Cuando los vientos revocadores azotaron Lima

Essy Mirella Vásquez Oruna
Universidad Nacional Federico Villarreal (Perú)

El domingo 17 de marzo de 2013, el Perú vivió una situación inédita en su historia política, teniendo como protagonista a la ciudad capital, Lima. Susana Villarán, la primera mujer electa alcaldesa, fue sometida a una consulta popular de revocatoria (CPR) junto a todo su concejo municipal, tras haber apenas alcanzado el segundo año de gestión.

La experiencia fue inédita no solo porque en dieciséis años de aplicación del mecanismo de revocación nunca se había logrado llevar a una consulta popular a una autoridad de tan enorme trascendencia, sino también por tratarse de la provincia más importante, política y económicamente, del país. El proceso vivido en Lima, como todas las CPR, fue altamente polarizado.

Al respecto, cabe establecer algunas precisiones. El referendo revocatorio en el Perú se introduce en la Constitución de 1993 en el contexto del desgaste de algunas instituciones políticas centrales de la democracia representativa, marcado, según todos los indicadores, por un fuerte sentimiento antipartidista desarrollado durante un gobierno de claro componente autoritario. Steven Levitsky y Lucan A. Way (2004: 161) califican al régimen de Alberto Fujimori, como un autoritarismo competitivo: “En los regímenes autoritarios competitivos las instituciones democráticas formales son ampliamente vistas como medios principales para obtener y ejercer la autoridad política. Los funcionarios violan estas reglas con mucha frecuencia, hasta el punto

de que el régimen no logra tener los estándares mínimos convencionales para la democracia”.

La revocatoria del mandato de autoridades forma parte de los conocidos mecanismos de democracia directa (MDD), definidos por Yanina Welp y Uwe Serdült (2011:145) como el grupo de “instituciones que permiten la toma de decisiones directa por parte de la ciudadanía a través del voto, sea su origen derivado de la convocatoria de autoridades, del mandato constitucional o de la iniciativa ciudadana”.

En tal sentido, el referéndum revocatorio puede ser entendido como el acto de control político de los ciudadanos, que tiene como fin someter a consulta el cargo de las autoridades surgidas de una elección democrática. La consecuencia de la aplicación de este mecanismo deviene en la revocación o la reafirmación en el cargo de la autoridad enfrentada a consulta. El presente capítulo busca explicar las razones por las cuales se activó el referendo revocatorio en Lima, la dinámica de los actores y las consecuencias de la activación de la revocatoria en el municipio limeño.

1. Pequeñas revocatorias

El caso peruano es más que particular. Las investigaciones desarrolladas hasta la actualidad proponen que durante los dieciséis años de aplicación del mecanismo, las circunscripciones que lo han usado con mayor frecuencia han sido las que cuentan con menos de cinco mil habitantes, en su mayoría localidades ubicadas en el área andina del país, con concejos municipales compuestos tan solo por seis miembros (véase el capítulo de Tuesta Soldevilla en este volumen). Sumado a ello, este mecanismo se ha convertido en una herramienta con respaldo ciudadano, pero que se utiliza para cobrar deudas electorales.

De hecho, según el reporte del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el 22% de los promotores de la CPR del año 2012 (JNE, 2012), fueron candidatos que resultaron perdedores durante la elección en donde nació el gobierno sometido a consulta, es decir, en las elecciones regionales y municipales de 2010. Este porcentaje crece aún

más en relación con las anteriores elecciones ordinarias. En resumen, los candidatos perdedores utilizan este mecanismo en contra de los ganadores, y estos, increíblemente, resultan ser más que vulnerables ante una eventual revocación.

Otro punto en el cual este capítulo busca incidir es en la intención de adelantar las elecciones como consecuencia de la revocación de más de un tercio de miembros del concejo. Esto incentiva la participación de antiguos candidatos perdedores, los cuales se proponen a sí mismos como la nueva alternativa para discontinuar la supuesta ineficiencia e ilegitimidad de las autoridades puestas en cuestión. Es así que, el someter el cargo de una autoridad a consulta, puede servir al promotor o a quien representa, para postularse como una posible opción de gobierno y cambio.

El referéndum revocatorio se activa con el 25% de firmas del electorado, con un máximo de 400 mil. Lima, es la única afectada por este límite, pues 400 mil firmas representan el 6,7% del padrón electoral de 2011.

Los cargos de las autoridades solo pueden ser sometidos a revocatoria una vez durante el periodo de gobierno, durante el segundo o tercer año de gestión. El referendo es individual y si se revoca a más de un tercio de las autoridades del concejo, se convoca a nuevas elecciones municipales (NEM)¹.

Lima cuenta con poco más de nueve millones de habitantes y casi seis millones y medio de electores. Es decir, los electores de Lima Metropolitana representan el 30% del padrón electoral total de 2011. Los distritos que forman parte de la provincia de Lima son 43², siendo los de mayor población electoral los de San Juan de Lurigancho (588 854) y de San Martín de Porres (418 625), distritos ubicados en las periferias de la ciudad, que poseen un mayor impacto demográfico y electoral, que muchos departamentos.

Durante el primer referéndum revocatorio, realizado en 1997, fueron dos los concejos municipales distritales pertenecientes a Lima

1 Sobre el marco legal y las reglas sobre las revocatorias, ver el capítulo de Fernando Tuesta Soldevilla, en este volumen.

2 El distrito del Cercado no tiene alcalde propio. El burgomaestre encargado de dicha jurisdicción es el alcalde de Lima Metropolitana.

Metropolitana sometidos a consulta, Punta Negra y Santa Rosa. Solo en uno de ellos se logró revocar a su alcalde. En los referendos revocatorios posteriores, distritos como Punta Hermosa (2001), Pucusana (2004 y 2012), Santa Rosa (2008), Ancón (2009) y San Bartolo (2012), fueron parte de este proceso. Estos distritos tienen en común su limitada extensión geográfica, el reducido número de electores y el hecho de estar ubicados en la zona de balnearios de Lima.

Tal como muestra el cuadro N°1, de todos los anteriores, el distrito con mayor población apenas supera los 20 000 electores, mientras el resto no alcanza los 5 000. Esto guarda estrecha relación con lo observado en el país: circunscripciones pequeñas que han sido sometidas a referéndum revocatorio, en su gran mayoría con un número pequeño de electores³. Por lo tanto, esta sola característica también es compartida por los distritos con antecedentes revocatorios en Lima.

Cuadro No 1
Distritos de Lima Metropolitana con antecedentes revocatorios (1997-2012)

Año	Distrito	Electores	Resultado
1997	Punta Negra	2 144	No revocado
	Santa Rosa	1 166	Revocado
2001	Punta Hermosa	4 705	No revocado
2004	Pucusana	4 921	Revocado
2008	Santa Rosa	4 795	No revocado
2009	Ancón	20 221	Revocado
2012	Punta Negra	4 615	Revocado
	Pucusana	7 316	No revocado
	San Bartolo	4 387	No revocado

Fuente: INFOgob-JNE

Estos referendos revocatorios, exitosos en muchas ocasiones por haber conseguido revocar a las autoridades, no causaron estupor en los limeños, que permanecieron indiferentes a las consecuencias de la aplicación de este mecanismo.

³ Fernando Tuesta Soldevilla: “La otra realidad de la revocatoria”, La República, 20 de setiembre del 2012.

2. La diversidad política de Lima

En 1963, se celebran por vez primera elecciones para elegir alcaldes y regidores provistos de un mandato de tres años, dejando atrás la época de los cargos mediante designación. Tres años más tarde, en 1966, se realizaron elecciones de ediles nuevamente, pero un golpe de Estado, en octubre de 1968, destituyó al Presidente Fernando Belaunde Terry, y restableció la designación de las autoridades municipales por parte del poder ejecutivo.

En 1980, con la transición democrática, se eligió, para un segundo periodo, al arquitecto Belaunde Terry (1980-1985), líder indiscutible del partido político Acción Popular, como primer presidente electo luego de doce años de gobierno militar. Apenas iniciado su primer año de gobierno se convocaron y realizaron elecciones municipales. Desde entonces, las elecciones para alcanzar el poder local en todo el país se han repetido, sin interrupción alguna.

Los diez procesos electorales efectuados hasta la actualidad permiten apreciar algunos elementos destacables, según muestra el Cuadro N°2. Lima ha tenido ocho alcaldes elegidos directamente por la ciudadanía, de los cuales cuatro han sido reelegidos y cinco han sido, posteriormente, candidatos presidenciales. Del total, solo el arquitecto Eduardo Orrego (1981-1983) y el abogado Jorge Del Castillo (1987-1989) ganaron cuando sus partidos políticos eran gobierno nacional. Por el contrario, desde el desplome del sistema de partidos políticos, en la década de los noventa, ningún partido en el gobierno nacional ha logrado ganar la alcaldía de Lima.

En Lima se muestra también la formación de nuevos partidos emergentes (Movimiento OBRAS, o los partidos Somos Perú, Solidaridad Nacional y Fuerza Social), que derrotan a partidos tradicionales como el Partido Aprista Peruano, Acción Popular o el Partido Popular Cristiano.

La aparición de figuras desconocidas en la escena política nacional enmarca el inicio de las carreras políticas de personajes como Ricardo Belmont Cassinelli, fundador del Movimiento Obras, quien se convertiría en el primer outsider de la historia política del país. Del mis-

mo modo, es de resaltar la elección de dos exmilitantes del PPC y AP, Alberto Andrade Carmona (fundador del partido Somos Perú) y de Luis Castañeda Lossio (fundador de Solidaridad Nacional), quienes continuarían con la tendencia reeleccionista iniciada por Belmont, elegido en 1989 y reelecto en 1993.

Algunas de las características de estas nuevas organizaciones políticas tienen que ver con que son altamente personalistas, creadas para la candidatura de cada uno de sus líderes. Estas organizaciones políticas, que suelen tener un corto tiempo de vida, no cuentan con un gran aparato partidario ni con numerosos militantes. De las tres nombradas, el Movimiento Obras desapareció cuando Ricardo Belmont se retiró de la política activa, después de su frustrado intento de llegar a la presidencia, en 1995.

Cuadro No 2
Alcaldes de Lima Metropolitana 1963-2014

Periodo	Autoridades	Organizaciones políticas	Votos obtenidos	%	Diferencia 2do lugar
1964-1966	Bedoya Reyes, Luis	Alianza AP-DC	287 941	51,2	6,2
1967-1969	Bedoya Reyes, Luis	Alianza AP-DC	340 864	52,8	9,7
1981-1983	Orrego Villacorta, Eduardo	Acción Popular	527 757	34,9	6,7
1984-1986	Barrantes Lingán, Alfonso	Izquierda Unida	586 534	36,6	9,5
1987-1989	Del Castillo Gálvez, Jorge	APRA	817 056	37,5	2,8
1990-1993	Belmont Cassinelli, Ricardo	OBRAS	999 237	45,1	18,4
1993-1995	Belmont Cassinelli, Ricardo	OBRAS	977 288	44,9	16,7
1996-1998	Andrade Carmona, Alberto	Somos Lima	1 495 533	52	4,1
1999-2002	Andrade Carmona, Alberto	Somos Perú	1 837 226	58,7	26,1
2003-2006	Castañeda Lossio, Luis	Unidad Nacional	1 421 809	39,8	10
2007-2010	Castañeda Lossio, Luis	Unidad Nacional	1 960 588	47,8	33
2011-2014	Villarán De La Puente, Susana	Fuerza Social	1 743 153	38,3	0,8

Fuente: Blog Politika e INFOgob-JNE.

Desde Ricardo Belmont, todos los alcaldes fueron reelectos y tuvieron una alta tasa de aprobación de la opinión pública y el último, Luis Castañeda Lossio, terminó su mandato con un alto nivel de aprobación, al punto que se postuló a la Presidencia de la República. Según la encuesta de IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado, realizada durante

el 19 de julio del 2010⁴, el nivel de aprobación del alcalde llegaba al 68%, mientras que su desaprobación tan solo era de 23%.

3. Una campaña con sorpresas

Las elecciones municipales del año 2010 precedieron a los comicios generales de 2011 por escasos seis meses, por lo que estuvieron fuertemente impregnadas de una tensión mayor que la acostumbrada. Los principales candidatos que presentaron sus candidaturas para la alcaldía de Lima fueron Lourdes Flores Nano, Alex Kouri Bumachar y Susana Villarán De La Puente, entre otros.

Lourdes Flores Nano era la lideresa del centro derecha Partido Popular Cristiano (PPC), había sido regidora de la Municipalidad Metropolitana de Lima en dos oportunidades (1986 y 1989), electa congresista durante las elecciones de 1992 y 1995, y por último, candidata presidencial en las elecciones de los años 2001 y 2006, ocupando en ambas ocasiones el tercer lugar. Alex Kouri Bumachar surgió de las filas del PPC. En 1992 fue electo congresista por el PPC, pero en 1995 fundó la agrupación provincial Chimpum Callao, organización con la que alcanzó la alcaldía provincial del Callao hasta en tres oportunidades (1995, 1998, 2002) y, posteriormente, la presidencia regional (2006).

La tercera protagonista en disputa era la lideresa del centro izquierda Fuerza Social (FS), Susana Villarán De La Puente. Ministra de la Mujer y Desarrollo Humano durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001). Villarán había postulado con la alianza Concertación Democrática en las elecciones presidenciales del año 2006.

Según una encuesta, la intención de voto de los limeños durante el mes de julio de 2010 se concentraba en dos candidatos. Mientras que Flores Nano era apoyada por los niveles socioeconómicos altos y medios, Alex Kouri Bumachar se sostenía en los sectores medios

⁴ “La agenda del quinto año”, IPSOS Apoyo, opinión y mercado, Año 10, número 126, 19 de julio del 2010.

bajos y bajos⁵. Según la misma encuesta, los limeños reconocían en Flores Nano la capacidad de “tener objetivos y metas claras”, además de ser “una buena lideresa”. En tanto que en el caso de Kouri sus simpatizantes reconocían no solo su “experiencia política”, sino, además, resaltaban “su larga trayectoria” al frente del gobierno provincial del Callao.

Sin embargo, de manera sorpresiva, en agosto del mismo año, el JNE declara la inhabilitación de Kouri Bumachar como candidato a las elecciones municipales, por no haber podido demostrar ser residente en Lima Metropolitana con una antigüedad mayor a dos años. De este modo, la repentina salida de Kouri resulta siendo el factor determinante que permite el crecimiento de la candidatura de Susana Villarán en las encuestas, pues, hasta antes del retiro del candidato de Chimpun Callao, los porcentajes en la intención de voto de la candidata de centro izquierda no superaban el 6%.

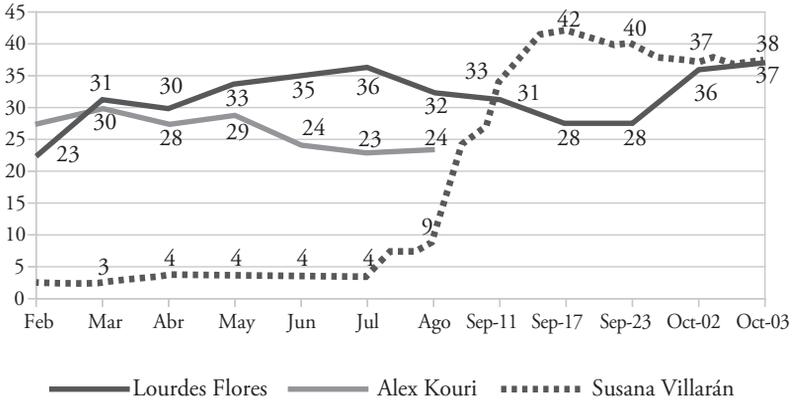
¿Pero, cómo es que la candidatura de Susana Villarán, que hasta antes de agosto no tenía gran respaldo, se convierte en la competidora de Flores Nano? Una explicación reside, en que los votos que había conseguido captar Kouri representaban netamente votos anti-Lourdes. Hasta ese momento Lourdes Flores había centrado su campaña en el tema de corrupción. Recordaba las relaciones de Kouri con el corrupto asesor de Fujimori, Vladimiro Montesinos. Por el contrario, Susana Villarán, tenía una imagen de mujer honesta. El tema central de Lourdes Flores, terminó por diluirse.

Una vez fuera de la competencia, pocos días antes de la tacha a su candidatura, Kouri había señalado que la propuesta de Susana Villarán le parecía estructurada e interesante⁶. Esto, pudo servir de orientación para que sus simpatizantes orientaran sus votos a la candidata de FS.

5 “Intención de voto municipal”, Instituto de Opinión Pública de la PUCP, Año V, Julio de 2010.

6 El Comercio. Exclusiva con Álex Kouri: La propuesta de Susana Villarán me parece la más interesante, 2010. Web, 20 de jul. 2013.

Gráfico No 1
 Línea de crecimiento de la candidatura de Susana Villarán



Fuente: IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado febrero-octubre 2010.

Como en toda campaña los medios de comunicación jugaron un papel importante. En esta oportunidad, la gran mayoría de los medios, salvo el programa de Jaime Bayly, apoyaron decididamente a Lourdes Flores. Algunos de ellos, desataron una campaña feroz contra Susana Villarán, que colaboró en victimizarla.

Pero a poco más de un mes del día de la elección, se filtró un audio que contenía una conversación entre la candidata Lourdes Flores Nano y Xavier Barrón, dirigente y ex congresista del PPC. En él se escuchaba a una candidata mortificada por los resultados de las encuestas, menospreciando el cargo en disputa, con frases del tipo: “Métanse la alcaldía al pote, a mí qué me importa. Me interesa una porquería la elección esta. Me interesa un comino”⁷. Este hecho, mediáticamente impactante, colaboró en un cierto descrédito de la candidata del PPC.

Pero las orquestadas campañas tuvieron, tal como señala Mariel García Llorens (2010:48), un frame del que ciertamente Lourdes Flores no ha podido distanciarse en diez años de contienda, como ser “la 7 Historia del ‘potoaudio’. Perú 21, 24 de enero del 2012.

candidata de los ricos”⁸. Por su parte Susana Villarán fue encuadrada en diversos marcos interpretativos: desde “caviar”, “pituca”, “izquierda radical”, hasta incluso cercana al terrorismo⁹.

Una de las contracampañas más recordadas contra Susana Villarán fue la emprendida por el diario *Correo*, que llegó al extremo de establecer una relación directa entre ella y el líder senderista Abimael Guzmán, o con otras organizaciones de extrema izquierda¹⁰. Es así que sobre Susana Villarán se concentró y se mantuvo una campaña sistemática de acérrimos enemigos ideológicos, que se elevaría tras su ingreso al gobierno de la ciudad capital.

4. El estrecho triunfo de Villarán

Finalmente, Susana Villarán ganó la alcaldía de Lima con 1 743 153 votos equivalentes al 38.4% de los votos válidos. Mientras que Lourdes Flores (PPC) logró 1 705 170 votos equivalente al 37.6% de los votos válidos. Esto reflejó un triunfo ajustado, con una diferencia de apenas 0.83 % de los votos válidos.

8 Alex Kouri llamó “elitista de propuestas pitucas” a Lourdes Flores, por criticar su política de seguridad ciudadana. *Diario El Comercio*, 28 de abril del 2010.

9 El abogado Fernán Altuve insistió en vincular a Fuerza Social con el terrorismo, pero Susana Villarán lo deslinda. *Diario El Comercio*, 18 de setiembre del 2010.

10 Unidad Nacional exigió a Susana Villarán que revele si lleva en su lista a miembros de Patria Roja y el MRTA. *Diario El Comercio*, 6 de agosto del 2010.

Cuadro No 3
Resultados de las elecciones provinciales de Lima

Organización política	Votos obtenidos	% Votos válidos
Fuerza Social	1 743 153	38,4
Partido Popular Cristiano	1 705 170	37,6
Restauración Nacional	390 995	7,7
Partido Democrático Somos Perú	192 617	3,8
Cambio Radical	170 278	3,3
Siempre Unidos	153 870	3,0
Acción Popular	91 795	1,8
Alianza para el Progreso	48 411	0,9
Fonavistas del Perú	44 010	0,9
Votos blancos	197 979	3,9
Votos nulos	363 022	7,1
Total	5 101 300	100

Fuente: ONPE.

Es así que Fuerza Social se convierte en la organización política que obtiene la mayoría de los cuarenta escaños del concejo municipal más grande del país ganando la alcaldía y veintiún escaños de regidores. Los restantes, fueron asignados utilizando el método de la cifra repartidora, en un sistema de lista cerrada. El PPC consiguió trece escaños, Restauración Nacional dos, Cambio Radical, Somos Perú y Siempre Unidos, consiguieron un escaño cada uno.

Mientras que Susana Villarán triunfó convirtiéndose en la primera alcaldesa de Lima, su partido político, Fuerza Social, no logró obtener ninguna alcaldía distrital de las 42 en disputa, lo que muestra a las claras la debilidad y el apoyo circunstancial conseguido por Villarán. Si a esto se agrega que un 62% de electores no votó por ella, se podrá apreciar el potencial sector base de una revocatoria.

Pero no a todo alcalde que gana con los porcentajes de Susana Villarán, necesariamente se le activa una revocatoria, como ocurrió, por ejemplo con Luis Castañeda. Primero, la elección del año 2010, a diferencia de las de los años 2002 y 2006, fue una elección ajustada

y altamente polarizada. Segundo, Castañeda Lossio nunca tuvo a un conjunto de actores y medios de comunicación en calidad de tenaces opositores. Tercero, Villarán, a diferencia de Castañeda Lossio, tuvo declaraciones sobre temas de política nacional y amenazó a la gestión de Castañeda, con el anuncio de una auditoría y una investigación sobre el caso Comunicore¹¹.

Finalmente, Castañeda triunfó en la mayoría de municipios distritales del país y desarrolló una política de alianzas, cosa que no hizo Susana Villarán, cuyo partido no solo no consiguió ningún municipio distrital, sino que se presentó a las elecciones presidenciales, a los pocos meses de haber ganado la elección en Lima, con un rotundo fracaso, obteniendo menos del uno por ciento de los votos, con lo que no ganó ningún escaño en el Congreso y perdió la inscripción legal como partido. Villarán criticó, además, a varios grupos de izquierda y, sobre todo, al candidato del Partido Nacionalista, Ollanta Humala, que ganó la presidencia. Al término del primer trimestre del 2011, apenas asumido el cargo, la alcaldesa estaba aislada y con un grupo opositor preparado para erosionar su mandato.

5. Los inicios de la gestión municipal

Las dos organizaciones políticas más importantes que ingresaron al concejo municipal, lo hicieron como parte de alianzas electorales. Fuerza Social, estaba integrada por tres grupos de izquierda. Al PPC se le unieron dos partidos políticos de alcance nacional, Solidaridad Nacional, con dos representantes, uno de ellos hijo del saliente alcalde Luis Castañeda Lossio, y Perú Posible, del ex presidente Alejandro Toledo (véase Cuadro N°4).

11 “Promete investigar gestión de Castañeda”, en diario La República, 26 de agosto de 2010.

Cuadro No 4
Composición del Concejo Metropolitano de Lima

Organización política	Alianza que ingresaron al Concejo	No
Fuerza Social	Fuerza Social	7
	Tierra y Libertad	4
	Nueva Izquierda	4
	Lima para Todos	3
	Independiente	4
Partido Popular Cristiano	PPC	9
	Solidaridad Nacional	2
	Perú Posible	1
	Independiente	1
Restauración Nacional	Restauración Nacional	2
Cambio Radical	Cambio Radical	1
Somos Perú	Somos Perú	1
Siempre Unidos	Siempre Unidos	1
Total		40

Fuente: INFOgob-JNE

Como Fuerza Social había participado con sus principales cuadros pero sin éxito, en las elecciones presidenciales y parlamentarias, su bancada mayoritaria en el nuevo concejo municipal estaba integrada por representantes jóvenes o con poca experiencia política y de gestión pública.

La alcaldesa Villarán trató de cambiar drásticamente el estilo y programa de la gestión anterior. A esta, le inició una auditoría. El 14 de marzo de 2011, a escasos cien días de haber asumido el cargo, la gestión Villarán presentó el llamado “informe de Lima”, en el que denunciaba el despilfarro de millones de soles, provenientes de los fondos de la municipalidad¹². Castañeda, respondió días antes de la difusión de este informe con una expresión plana: “Que se dedique a trabajar”¹³.

Esta simple frase es quizá el punto de inicio de la frase viral “(Susana) es vaga”. Frase que paulatinamente iría cobrando fuerza en el

12 “Los puntos clave del informe Villarán sobre la gestión de Castañeda”. Diario El Comercio, 15 de marzo del 2011.

13 “Castañeda a Villarán: ‘Que se dedique a trabajar’”. Diario El Comercio, 8 de marzo del 2011.

sector más conservador del electorado, conforme la campaña en los medios crecía, al punto de posicionarse como el adjetivo periodístico más usado para calificar la gestión de la alcaldesa.

Pero la alcaldesa también quiso dejar de lado el estilo de publicitar sus obras, cosa que sí ocurrió de manera recurrente en los ocho años de la gestión de Luís Castañeda. Cada obra de la ciudad estaba acompañada de su nombre, su foto y los colores de su partido.

Es por eso que muchas de las actividades que la municipalidad venía realizando con empresas privadas y grupos de sectores populares, no fueron dadas a conocer con amplitud. De esa forma buscaba romper con la sobre exposición mediática a la que el ex alcalde Castañeda Lossio había sometido a la municipalidad de Lima.

En una entrevista brindada al Diario *La Primera*, la alcaldesa asume la responsabilidad de no haber optado por continuas apariciones mediáticas, “parte de responsabilidad es mía, porque soy de las que piensa como (los ex presidentes) Belaunde o como Paniagua, en la austeridad republicana, en la ética republicana. Los recursos son del pueblo y yo no tengo por qué poner mi nombre en los carteles de obras que se hacen con los recursos del pueblo”¹⁴. Sin embargo, no publicitar o publicitar poco sus obras, tuvo como consecuencia que éstas no se conocieran y, por lo tanto, ser acusada de no hacer nada por la ciudad.

Según la encuesta de IPSOS Apoyo¹⁵, de enero del 2012 la aprobación de la gestión de la alcaldesa Susana Villarán, solo alcanzaba el 16%, mientras la desaprobación llegaba al 78%. Esa misma encuesta registraba que un 60% de la población limeña se encontraba a favor de la revocación, siendo los principales motivos, “la falta de ideas”, “la ineficiencia”, “un mal equipo de trabajo” y o “falta de obras”.

14 Diario La Primera. Las obras de Villarán, 8 de julio del 2011.

15 IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado, Alzas y Bajas en la Aprobación Popular, 2012.

6. Se activa la revocatoria

Al año de su gestión, en enero de 2012, después de intentos fallidos de vacancia del cargo pedida por opositores, la solicitud para la revocación de la alcaldesa cobró impulso. Fueron diez los kits electores¹⁶ que se compraron a la ONPE con el fin de recolectar firmas para someter a Susana Villarán a una CPR.

En este escenario, de muchos enemigos y pocos aliados, se registra la confluencia de esfuerzos de diversos grupos descontentos con Villarán y otros afectados por las reformas del municipio, encabezados por Marco Tulio Gutiérrez.

Gutiérrez, dedicado a temas de derecho municipal, había sido regidor por Izquierda Unida en la Municipalidad de Lima (1980-1983), pero era públicamente conocido que había prestado servicios a la alcaldía durante la gestión de Luis Castañeda.

Entre los que inicialmente promovieron la revocatoria se encontraban los transportistas, los comerciantes ambulantes del centro de Lima, los pequeños empresarios de imprentas, los pobladores de la margen izquierda del río Rímac, las organizaciones de personas discapacitadas y algunas ex autoridades de Lima.

Según Marco Tulio Gutiérrez, la primera aproximación que él tuvo con los opositores a la gestión Villarán, se dio en una conferencia, “los discursos estaban teñidos de desencanto contra Susana, porque ellos eran sus electores. Ellos eran los grupos que la habían respaldado y estaban muy descontentos con la gestión, primero, porque su agenda particular sectorial había sido desatendida, y segundo, por la sensación que se tenía de que no se hacía nada y por la fama de que la señora era ociosa”¹⁷.

Durante los primeros meses del 2012, se puso en marcha una gran maquinaria política para recolectar firmas, la que tuvo que implementarse de manera apresurada, pues no había ningún partido que apoyara. Sin embargo, esta estuvo empañada por denuncias vinculadas

16 Ver el capítulo de Fernando Tuesta Soldevilla, en este volumen.

17 Entrevista brindada por Marco Tulio Gutiérrez, 15 de mayo del 2013.

al canje de firmas por alimentos y agentes ocultos que financiaban el proyecto pro revocatoria¹⁸.

Pero Susana Villarán no solo se enfrentó a políticos como Castañeda Lossio, también lo hizo contra el partido de gobierno de Alan García, en su último tramo, debido a la intención del presidente de instalar la estatua del Cristo del Pacífico¹⁹, en el distrito de Chorrillos. Esta estatua fue instalada, pero el APRA pasó a ser parte de los críticos de la gestión de Villarán.

La alcaldesa siguió sumando puntos en contra, a los ojos de los sectores más conservadores del país. Se unió a la marcha del movimiento LGTB (Lesbianas, gays, transexuales y bisexuales), lo que le creó los más furiosos calificativos. El cardenal de Lima, Luis Cipriani señaló que, “una autoridad como la alcaldesa no puede pretender educarnos, que da igual cualquier expresión entre dos hombres o dos mujeres en cualquier lugar del país”²⁰.

A lo anterior, tres hechos acentuaron la campaña contra su gestión: el retiro de la arena de la playa La Herradura, el violento desalojo de los comerciantes del mercado mayorista de La Parada y el desborde del río Rímac, en el megaproyecto Parque Rímac.

El primero, sucedió a pocos días de culminar su primer año en el cargo. A un día de haber mostrado la remodelación de la playa La Herradura, la gestión Villarán, fue sorprendida por el retiro de toneladas de arena de la orilla, causado por el incremento del nivel del mar²¹.

El segundo, el punto más álgido, fue con motivo del desalojo de cerca de 2000 comerciantes del mercado más antiguo, populoso y peligroso de Lima, La Parada. El 25 de octubre, la Policía Nacional ingresó a clausurar el lugar, con el fin de reubicar a los comerciantes, que aún permanecían en el mercado. Muchos de ellos no aceptaron el desalojo y se desató un

18 Perú 21. “¿Galletas a cambio de firmas para pedir la revocatoria de Susana Villarán?”, 2011. 15 feb. 2013.

19 La República. “Susana Villarán cuestiona ubicación del Cristo del Pacífico de Alan García”, 2011. 23 feb. 2013.

20 El Comercio. “Cipriani critica a Villarán por ‘ordenanza gay’: no puede pretender educarnos”, 2011. 12 jul. 2013.

21 Perú 21. “El mar ya se llevó la arena que se colocó en La Herradura”, 2011. 15 feb. 2013.

enfrentamiento que dejó como resultado dos personas muertas, cuarenta y tres ciudadanos y sesenta y seis policías heridos²².

El último se dio el 28 de diciembre de 2012, cuando el mega proyecto Parque Río Rímac, colapso y causó grandes pérdidas económicas para la municipalidad.

La consecuencia se observó en las encuestas²³ que señalaban que entre los motivos por los cuales Susana Villarán debía dejar el cargo estaban “el desalojo de los comerciantes de La Parada” (38%) y “el desborde del río en el proyecto Río Parque Rímac” (28%).

Pero en julio de 2012, los promotores lograron presentar 400 396 firmas de adherencia. El proceso de verificación y entrampe, entre los promotores y el Registro Nacional de Identidad y de Estado Nacional Civil (RENIEC), trajo más de un problema a este organismo electoral. Los promotores acusaron al RENIEC de intentar boicotear la consulta y atentar contra su derecho de control constitucional. Esto a raíz de la entrega del último planillón de firmas, un día después de la fecha límite dispuesta por el RENIEC, para la verificación de las mismas. El JNE, en calidad de organismo encargado de impartir justicia electoral, decidió dar la razón a los promotores y convocar la consulta para el día 17 de marzo del 2013.

7. La campaña polarizada

La solicitud de CPR prosperó para los cuarenta miembros del municipio y fue convocada para el domingo 17 de marzo de 2013. La solicitud señalaba como única causal y de manera genérica: “por ineficiencia de desempeño de sus funciones”.

Era claro que los promotores querían revocar no solo a la alcaldesa, sino que el propósito era que se convoque a NEM. Sabían que, a mayor número de sometidos, la posibilidad de revocar a más de un tercio de autoridades, era mayor.

22 Horas de incertidumbre, terror y muerte se vivieron en La Parada”, La República, 26 de octubre de 2012.

23 Ipsos Apoyo, enero 2013.

Esta hipótesis es respaldada, por la propuesta de cédula de votación, que el grupo de promotores de la revocatoria presentó ante el JNE²⁴. Este modelo alternativo de cédula solo era conformado por dos opciones, uno para la alcaldesa y el otro para el total de regidores.

Gutiérrez señaló lo siguiente, “el diseño de la ONPE, que incluye el nombre de cada regidor, es complejo y puede convertir el sufragio en un acto engorroso para los electores. (...) cuando se presentó ante la ciudadanía los planillones para la revocación se hizo consignando que era contra “Susana Villarán y todos los regidores”. Por ello, la cédula debería tomar en cuenta este criterio para estar lo más acorde posible a lo solicitado”. Este pedido fue denegado, pues el referendo revocatorio en el caso peruano, se refiere a cada autoridad en particular y no en forma grupal.

Es decir, que la convocatoria a NEM dependía de que la revocatoria se haga efectiva para por lo menos un mínimo de catorce autoridades. Fernando Tuesta califica esto como, “un incentivo que no tiene que ver con la evaluación y posible sanción de las autoridades (...) En concreto, si se trata de sancionar a una autoridad es porque no cumple con su función de dirigir un municipio o gobierno regional. No porque se debe tener una elección anticipada o saldar cuentas ideológicas o políticas”²⁵. Pero el incentivo, era anticipar las elecciones.

Los promotores del Sí, iniciaron la campaña autodenominándose los “Rostros del Pueblo”²⁶, en un claro intento de posicionarse e identificarse con los sectores pobres. Sostenían que ellos debían ejercer la ciudadanía, frente a la alcaldesa deslegitimada. También se hizo hincapié en que Susana Villarán, era la nueva candidata de los ricos y ponían en cuestión el origen del financiamiento de su campaña.

Sin embargo, la campaña por el Sí fue desorganizada y carecía de un comando unificado. Tuvo muchos voceros, que se fueron sucedien-

²⁴ El Comercio. Revocadores presentaron su modelo de cédula de consulta contra Villarán, 2012. 19 jul. 2013.

²⁵ Fernando Tuesta Soldevilla. La República, “Eliminar los incentivos perversos de la revocatoria”, 29 de marzo de 2013.

²⁶ “Presentaron frente ‘Rostros del Pueblo’ a favor de la revocatoria”, Perú 21, 10 de enero de 2013.

do unos tras otros, de la misma manera que los escándalos a lo largo de la campaña.

Los lemas utilizados como centro de la campaña fueron agraviantes contra Susana Villarán. Las calles de Lima se llenaron de pintas en paredes y carteles, que contenían frases como “Revocatoria por incapaz”, entre otras. Esto no pudo ser controlado, a pesar de la intervención del mismo JNE²⁷.

Recién cuando se inició la campaña, previa al referendo, se hicieron presentes los partidos políticos que habían sido perjudicados por la política de Susana Villarán en el municipio (Solidaridad Nacional, Partido Aprista, Restauración Nacional) o ideológicamente contrarios (Fuerza 2011).

El primero en sumarse a la causa revocadora, fue el Partido Aprista Peruano. Argumentaba que el apoyo a la opción del Sí se debía a “la ineficiente gestión demostrada, (...)”²⁸. El fujimorismo, mostró el apoyo de varios de sus miembros, pese a que, su lideresa Keiko Fujimori, poco después, dio libertad a sus militantes y simpatizantes para que “elijan la opción que consideren más adecuada para el futuro de Lima”²⁹.

Restauración Nacional³⁰, partido evangélico, manifestó su apoyo a la revocación, a pesar de tener dos representantes en el concejo. Entre las principales razones se encontraban, el déficit de la gestión administrativa de la Municipalidad de Lima³¹. Pero, la razón de fondo parece ser su clara oposición a los movimientos y colectivos LGTB, sectores a los que Villarán se había acercado durante el inicio de su periodo de gobierno.

Y por último, el apoyo brindado por Solidaridad Nacional (SN). Luis Castañeda, su líder, declaró que “votar por el Sí es positivo, porque representa la esperanza, el futuro y la verdad”³². Sin embargo,

27 “JNE prohíbe eslogan ‘Por incapaz... ¡Revocatoria Sí!’ contra Villarán”, Perú 21, 24 de enero de 2013.

28 “Apra apoya la revocatoria de Villarán”. La Primera, 13 de diciembre de 2012.

29 “Fujimorismo se hace a un lado”. Diario La Primera, 24 de enero de 2013.

30 Partido Político fundado por el pastor evangélico Humberto Lay.

31 “Revocatoria a Susana Villarán: Restauración Nacional apoya el Sí”. La República, 21 de febrero de 2013.

32 “Luis Castañeda confirma apoyo a revocatoria: el sí para que vuelvan las obras”. La República, 14 de febrero de 2013.

siendo el partido más interesado en la revocatoria, no hizo público su apoyo, sino hasta pocos días antes de la consulta.

Por el contrario, la campaña del No tardó mucho en iniciar. Esta campaña tuvo dos etapas. La primera, centrada y organizada por la ex congresista y Ministra de la Mujer del gobierno de Alejandro Toledo, Anel Townsend, quién organizó “Voces y rostros por el No”. Su propósito era convocar a grupos y personalidades de diversos ámbitos del mundo social, cultural y deportivo. No incluía a partidos políticos que, como señalamos, habían tomado distancia o directamente se oponían a la alcaldesa.

Posteriormente, las fuerzas de izquierda apoyaron a la alcaldesa. El Partido Popular Cristiano brindó el principal apoyo, contra lo que se observa a menudo en las revocatorias. Es decir, que los perdedores de la elección son los principales promotores de la CPR. Lourdes Flores, señaló que “las autoridades son elegidas por un tiempo y es bueno que concluyan su periodo para que demuestren su eficiencia o ineficiencia”³³. Ella fue, además, una opositora al referendo revocatorio durante los debates para la elaboración de Constitución Política de 1993.

También se mostraron a favor del No, Acción Popular, Somos Perú, Perú Posible, Alianza por el Progreso, el Partido Nacionalista³⁴ y otras personalidades de la política peruana. Se repetía, de alguna manera, el reagrupamiento de fuerzas políticas de la segunda vuelta electoral de 2011, en la que Ollanta Humala derrotó a Keiko Fujimori.

El gobierno de Ollanta Humala no se pronunció a favor o en contra de la revocatoria, a pesar que muchos de sus integrantes mostraron una clara oposición a favor del No.

Un hecho significativo en la campaña fue el ingreso del publicista brasileño-argentino, Luis Favre, quien había tenido una destacada participación en el triunfo electoral de Ollanta Humala. El primer cambio en la estrategia, fue la de dejar en segundo plano el nombre

33 “Lourdes Flores Nano no apoya revocación a Susana Villarán”. El Comercio, 11 de enero de 2012.

34 “Partidos políticos empiezan a participar con fuerza en campaña por el No”, La República, 13 de diciembre.

de la alcaldesa y hacer más visible las obras realizadas. Susana Villarán se vio obligada a no responder a los ataques de los revocadores. Esto, debido también a las limitaciones que el JNE estableció sobre la propaganda de sus obras³⁵.

El lema por el No fue “Lima no puede parar”. Lema que trataba de señalar que el proceso de revocatoria traería como consecuencia la parálisis y desgobierno de la capital. Consiguieron el apoyo de personajes diversos del mundo del espectáculo local y también de algunos líderes de opinión. En realidad, contra lo que mucho se comentaba, el primer año de gestión de la alcaldesa Susana Villarán, no fue distinto ni peor que anteriores gestiones de gobierno municipal.

Desde la década del ochenta hasta la actualidad, el alcalde con menos aprobación fue el aprista Jorge Del Castillo (1986-1989), pero en una época en la que no existía el mecanismo de revocatoria. Según la Revista Poder 360°, la gestión de Susana Villarán se encuentra entre el nivel medio, dentro de las tendencias de altos porcentajes de aprobación de estos alcaldes. La misma revista (febrero 2013), señala también otras variables de gestión que sostenían esta afirmación.

Cuadro No 5
Nivel de aprobación de los alcaldes de Lima 1987-2013

Alcaldes	Periodo	Inicio %	% más alto	% más bajo	Término %
Jorge Del Castillo	1987-1989	17	20	10	20
Ricardo Belmont	1990-1995	62	69	15	21
Alberto Andrade	1996-2002	70	75	40	51
Luis Castañeda	2002-2010	48	87	48	81
Susana Villarán	2011-2014	46	45	16	-

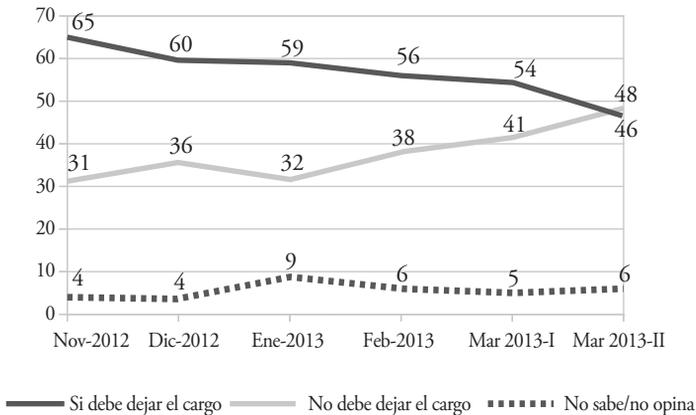
Fuente: Las Obras de los alcaldes, Revista Poder 360°, febrero de 2013.

Sin embargo, el mito de la “peor alcaldesa” o “la autoridad incapaz” no se redujo, tampoco se redujeron los ataques y se mantuvieron los bajos porcentajes de apoyo.

³⁵ “JNE advierte que Villarán no podrá inaugurar obras”, Diario Correo, 2 de noviembre de 2012.

Durante los tres meses anteriores al día del proceso, las encuestas mostraban que la intención de voto de los limeños, se inclinaban a favor de la revocación de la alcaldesa. Se debe precisar que, durante este periodo, no se pudieron conocer las preferencias sobre el futuro de los regidores. Esto debido a que la población en su gran mayoría ignoraba el nombre y desempeño de los regidores. Pero a pocos días de la consulta se observó el estancamiento de la intención de votos por el Sí y, un súbito crecimiento del No.

Gráfico No 2
Intención de voto para la CPR del 17 de marzo



Fuente: Encuestas IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado³⁶.

36 IPSOS APOYO, Opinión y Mercado. Revocatoria, indulto y terrorismo, 2012. “Elecciones, Revocatoria y La Haya”, IPSOS APOYO, Opinión y Mercado, Año 12, N° Año 12, número 160, 17 de diciembre de 2012. <http://goo.gl/LE3OL>. “Popularidad presidencial, desprestigio parlamentario y revocatoria”, IPSOS APOYO, Opinión y Mercado. Año 13, número 161, 21 de enero de 2013. <http://goo.gl/MtF9R>. “El NO avanza pero el SÍ continúa adelante”, IPSOS APOYO, Opinión y Mercad, Año 13, número 162, 18 de febrero de 2013. <http://goo.gl/b28VD>. “El No frena su avance. El Sí continúa adelante”, IPSOS APOYO, Opinión y Mercado, Año 13, número 164, 4 de marzo de 2013. <http://goo.gl/Id05E>. “Simulacro de votación para la revocatoria, confidencial”, IPSOS APOYO, Opinión y Mercado. Año 13, 16 de marzo de 2013. <http://goo.gl/hA1OT>.

Pero, ¿a qué se debió este incremento en el apoyo, a escasas semanas de la consulta? Primero, a la intensificación del respaldo prestado por el Partido Popular Cristiano, sobre todo de Lourdes Flores Nano. Segundo, a las desatinadas declaraciones de los voceros y promotores de la CPR, en el contexto de la negativa de Susana Villarán a participar en un debate televisado. Marco Tulio Gutiérrez señaló, “las damas siempre dicen que no y terminan diciendo que sí, ese es el encanto de las damas”, frase que fue calificada de misógina³⁷. Tercero, a la difusión del audio del ex alcalde Luis Castañeda Lossio, donde reconoce su activa participación en la campaña, pese a la negativa de sus voceros.

8. Por una cabeza

El padrón electoral incluía a 6 358 317 electores. De estos, el 83,7% acudieron a votar, mientras que un 16,3% fue reportando como ausente. Fueron tres los distritos que registraron el porcentaje más alto de ausentismo, San Isidro (27%), Miraflores (24,5%) y Santa Anita (22,9%). En los dos primeros distritos, considerados de nivel económico alto, esto podría haberse debido a la decisión de no votar y pagar una multa, probablemente por tratarse de un periodo vacacional de verano.

Los limeños se enfrentaron a la cédula de votación más compleja de la historia electoral del país, donde concurrían cuarenta elecciones simultáneas. El resultado mostró que más de dos terceras partes del electorado adoptaron las consignas de cuarenta veces “No” o cuarenta veces “Sí”. Sin embargo, un sector de los que votaron por el No, solo votaron a favor de la alcaldesa y dejaron en blanco el resto, con lo que muchos de los votos para los regidores fueron menores, siendo presos de la revocatoria, pues el voto por el Sí fue más disciplinado en los cuarenta casilleros.

La alcaldesa no fue revocada, pues logró el respaldo del 51,7% de los votantes. Era claro que la decisión de un sector del electorado era que, si bien no aprobaba la gestión de Susana Villarán, se basó en la

³⁷ Marco Tulio Gutierrez: “Las damas siempre dicen que no y terminan diciendo que sí, ese es el encanto de las damas”. El Comercio, 6 de marzo de 2013.

idea de que las cosas empeorarían si esta era revocada.

Este triunfo no fue completo, pues 20 de los 21 regidores de Fuerza Social, fueron revocados. Solo se salvó un regidor. La alcaldesa perdió a sus mejores cuadros, con experiencia municipal acumulada a lo largo de la gestión.

También fueron revocados dos regidores del PPC-Unidad Nacional, pero se trataba de los dos únicos regidores de Solidaridad Nacional, partido del ex alcalde Luis Castañeda Lossio. Cabe mencionar que su hijo, el regidor Luis Castañeda Pardo, obtuvo el mayor porcentaje de los votos para dejar el cargo. Los votos contra él representaron el 53%.

Cuadro No 6
Resultados de la CPR 2013-I

Alcaldesa	Votos Sí	Votos No
Susana Villarán	2 431 807	2 548 791
Regidores	Revocados	No revocados
Fuerza Social	20	1
Partido Popular Cristiano	2	11
Otros	0	5
Total	22	17

Fuente: ONPE.

La consecuencia de la revocatoria fue negativa para la alcaldesa Susana Villarán y Fuerza Social, pese a que ella no fue revocada. Su partido quedó seriamente mellado, al ser revocado 20 regidores. El problema es que le quedaba 17 accesitarios, pues uno se había retirado en el momento de la inscripción de la lista. Al no tener más, el JNE convoca a los de la segunda lista. En este caso, tres del PPC. En consecuencia, por el mal diseño de las reglas, que no contemplan suplentes, Fuerza Social perdió la mayoría absoluta que tenía en el Concejo Municipal de Lima. Los accesitarios asumieron sus cargos, pero de manera provisional, hasta que sean sustituidos por los que se elegirán en las NEM, el 24 de noviembre de 2013.

Este periodo de regidores provisionales, crea nuevos problemas a la gestión de Susana Villarán. Una señal de ello es que debido a que per-

dió la mayoría en el concejo, sus decisiones tendrán que ser aprobadas mediante consenso con las demás fuerzas políticas, las cuales unidas representan la mayoría del Concejo³⁸.

Por el momento FS mantiene a 17 regidores de 40, pero como producto de las NEM, ingresarán al concejo, nuevas organizaciones políticas, lo que traerá como resultado que FS, pasará a ser una lista de minoría hasta el final del período. Esto se agrava pues Fuerza Social ha perdido su inscripción en el registro de partidos.

9. Palabras finales

La revocatoria como mecanismo de democracia directa, está lejos de ser un mecanismo de control, utilizado de manera adecuada por los ciudadanos, como muestra el caso de Lima. Por el contrario, sirvió para aglutinar fuerzas políticas que aprovecharon los problemas y errores de la alcaldesa Susana Villarán para activar un proceso que lo único que produjo fue un municipio con problemas para poner en marcha políticas favorables para la ciudad.

Si bien los procesos de revocatoria habían sido activados al margen de Lima, las circunstancias y las reglas de juego mostraron que la capital peruana está desprotegida. No hay en el diseño peruano, un margen que permita observar una mejora en la calidad de la democracia que no sea únicamente la participación, sin dañar la gobernabilidad de la ciudad.

La experiencia limeña muestra también que ejercer una política local, en un contexto de partidos políticos nacionales fraccionado, debe tener en cuenta estrategias de alianzas y acuerdos, que vayan más allá de la ventaja que el sistema electoral ofrece con otorgar mayoría absoluta a quien gana las elecciones. Así los vientos revocadores que azotaron Lima dejaron escombros institucionales.

³⁸ Susana Villarán sufrió su primer revés en una votación en Concejo de Lima”, Perú 21, 14 de mayo de 2013.

Referencias bibliográficas

- Del Águila, A. (2013). “La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú” en *Argumentos*, año 7, n.º 2, mayo 2013.
- García Llorens, M. (2010). “Juegos políticos, juegos mediáticos: la actuación de los medios en la contienda electoral” en *Argumentos*, año 4, n.º 5, noviembre 2010.
- Jurado Nacional de Elecciones. Estadística Electoral. (2012). *Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Regionales y Municipales 2012*. Lima: JNE.
- Levistky S. y Way L. A. (2004). “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo” en *Estudios Políticos* (Medellín), N° 24, enero-junio 2004, pp. 159-176.
- Mainwaring, S., Bejarano A., y Pizarro E. (2008). “La crisis de la representación democrática en los países andinos: un panorama general”, en *La crisis de representación de los países andinos*. Mainwaring, S., Bejarano A., y Pizarro E., (eds.) Colombia: 2008.
- Pajuelo Teves, R. (2010). “La invertebrada izquierda peruana y el escenario electoral” en *Argumentos*, año 4, N° 5, noviembre 2010.
- Remy, M. (2013). “Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional” en *Argumentos*, año 7, N° 1, marzo 2013.
- Tanaka, M. (2008). “De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos y los dilemas de la democracia representativa: Perú y Venezuela”, en *La crisis de representación de los países andinos*. Colombia.
- Tuesta Soldevilla, F. (2013). “Los cuatro escenarios de la revocatoria”, en diario *La República*, 17 de enero de 2013.
- Tuesta Soldevilla, F. (2013). “Eliminar los incentivos perversos de la revocatoria”, en diario *La República*, 28 de marzo de 2013.
- Welp, Y. y Serdült, U. (2011). “¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina” en Welp, Y. y Whitehead, L., (compiladores). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina.*, México.

Colombia: instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)

Ana Beatriz Franco-Cuervo
Universidad del Rosario (Colombia)

Con la Constitución Política de 1991 (CP) se generaron cambios importantes en el sistema y régimen político colombianos, por ejemplo, la posibilidad de elegir mediante el voto popular a autoridades locales como gobernadores, juntas administradoras locales o comunales, consejos juveniles y jueces de paz. Asimismo, se otorgó a la ciudadanía el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político mediante una serie de mecanismos de participación, entre los cuales se encuentra la revocatoria del mandato.

Desde su introducción en 1991 (y reglamentación con la Ley 134 de 1994) hasta 2012, se presentaron alrededor de 134 intentos revocatorios, pero ninguno prosperó. Se observa también que la mayoría de las revocatorias no han sido promovidas por los partidos o la ciudadanía, sino por ex alcaldes o gobernadores, candidatos derrotados o precandidatos electorales, que en defensa de intereses personalistas abusan del mecanismo en detrimento de la construcción de la democracia participativa.

Con la intención de analizar el diseño, evolución y prácticas de este mecanismo, a continuación, (i) se presentan los antecedentes que motivaron la institucionalización de la revocatoria en Colombia; (ii) se discuten las críticas que dieron origen a la reforma de la Ley

134/1994, en 2002, y (iii) se plantean algunas reflexiones sobre las iniciativas de revocatoria y sus consecuencias durante 2013 y, en especial, sobre la del segundo cargo de elección popular más importante del país, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

1. Antecedentes

Como producto del desarrollo histórico y hasta la década de los noventa, Colombia se había distinguido por ser una de las democracias más estables de la región en el ámbito formal (gobiernos civiles y elecciones periódicas). Pero esta democracia también se caracterizaba por ser restringida y excluyente.

A mediados de la década del ochenta se entendía que la crisis del régimen político colombiano, heredada en buena medida de los acuerdos bipartidistas del Frente Nacional¹, solo podría ser superada mediante la apertura del Estado a la voz ciudadana y la inclusión de la misma en la discusión de los asuntos públicos. Conscientes de ello, los sectores democráticos de los partidos tradicionales, con el apoyo de algunos sectores de la izquierda (Velásquez, 2011) y de movimientos sociales y estudiantiles, gestaron lo que culminó con la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1991.

Los constituyentes de 1991 eran conscientes de la necesidad de flexibilizar y oxigenar el sistema introduciendo unas reglas más democráticas para la adquisición, ejercicio y control del poder. Por ello, consagraron la democracia participativa como uno de los pilares fundamentales del nuevo sistema político. De una parte, la constituyente amplió y modificó el ordenamiento jurídico-electo-

1 El Frente Nacional surgió de un pacto entre el Partido Liberal y el Partido Conservador por el que estos partidos se comprometieron a alternar el poder en forma paritaria sin atender a la proporción de votos (lo que concernía a la presidencia, el congreso y todas las corporaciones públicas), que funcionó durante 16 años (1958-1974). Para la expedición de las leyes se requería una mayoría de dos tercios de los votos en el Congreso, con lo cual se impuso un consenso interpartidario (Jaramillo y Franco, 1993: 136).

ral² e introdujo una gran variedad de mecanismos de participación que ubicaron a Colombia en la vanguardia de los procesos democratizadores y re-democratizadores de la época. De otra parte, creó el fuero para los congresistas, la pérdida de investidura y eliminó la inmunidad parlamentaria como elementos para superar la desconfianza ciudadana en la clase política.

Para asegurar la soberanía popular en sus principios fundamentales, era necesaria la existencia de normas que la consagraran. Los constituyentes recogieron el interés por incorporar diferentes medios e instrumentos que abogaran por este principio. Así, se incorporaron mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía tales como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, las veedurías ciudadanas, la tutela y el derecho de petición, entre otros (CP, artículo 103). En consecuencia, Colombia pasó de ser una democracia netamente representativa a constituirse en representativa y participativa (Sentencia C-179/02, Corte Constitucional). Entre ellos, la figura de la revocatoria del mandato fue introducida, en primera instancia, para todos los cargos de elección popular, aunque paradójicamente, solo se adoptó para alcaldes y gobernadores (Gaceta constitucional 066/1991).

Con esta amplia ingeniería y diseño institucional se buscaba fortalecer los canales de representación y democratización, y promover el pluralismo político y cultural, superando el clientelismo, la corrupción y la excesiva centralización. Sin embargo, dos décadas después los resultados distan mucho de ser los esperados. El país sigue caracterizado por el deficiente desarrollo socio-económico, que lo ubica como el tercero más desigual del mundo, después de Haití y Angola (PNUD, 2011); además, persiste la corrupción que, según el informe de Trans-

2 En general, mediante el reconocimiento y la representación de minorías étnicas; el fortalecimiento e institucionalización de elecciones directas (alcaldes –desde su institucionalización en 1986 y primera elección en 1988–, gobernaciones, ediles); e institucionalización, reglamentación y financiación de los partidos y las campañas políticas, y en particular lo relativo al tamaño y conformación de la circunscripción electoral senatorial, con el objetivo de hacer más competitiva e incluyente la democracia política al permitir y apoyar la entrada de nuevas representaciones y fuerzas sociales al escenario político.

parencia Internacional de 2012, ubica a Colombia entre los países con mayor percepción de corrupción, ocupando la posición 94 entre 173 países, con un índice del 36%.

2. La regulación

La Ley 134 de 1994 define y reglamenta los diferentes mecanismos de participación ciudadana. La revocatoria del mandato es definida como: “un acto político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o un alcalde” (artículo 6). Y dice que procederá siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: a) haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario; b) presentar, ante la registraduría respectiva, la solicitud de convocatoria, sustentando la motivación correspondiente y los porcentajes requeridos de apoyos (firmas).

Al respecto, el artículo 65 de la Ley 134 dice que el formulario de solicitud deberá contener las razones que la fundamentan, que pueden ser: por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de gobierno. Este incumplimiento está ligado al voto programático (artículo 259 CP), mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que presentó al momento de su inscripción como candidato. No se hace referencia alguna a qué debe entenderse y cómo debe sustentarse la “insatisfacción general de la ciudadanía”.

La reglamentación contempla, en términos generales, las pautas y procedimientos básicos, pero fue y sigue siendo objeto de constantes críticas desde la academia, la ciudadanía y los sectores políticos. Para unos, porque su reglamentación es insuficiente (Bustos, 2002), para otros, porque es excesiva en sus requisitos y trámites, lo que habría hecho inviable su aplicación (Jiménez, 2007; MOE, 2012: 20).

Esta percepción generalizada es producto más de opiniones y rumores que de hechos, como afirma el estudio de la misión de observación electoral (MOE): “No es desconocido que a partir de unos pocos datos que se han acumulado y de las experiencias que algunos han tenido en la promoción particular de un mecanismo, es que se han constituido los juicios y reflexiones sobre la totalidad de las instituciones de democracia participativa” (MOE, 2012). Pocos datos, porque la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) no cuenta con un archivo histórico completo y riguroso sobre la aplicación de los diferentes mecanismos de participación, lo que ha dificultado un seguimiento y evaluación que permita validar o refutar la opinión popular de su “aparente fracaso”.

En el caso específico de la revocatoria, establecer las causas reales de su esterilidad, a saber: que de las 134 iniciativas que se promovieron entre 1996 a 2012 no se obtuvo ninguna revocatoria. Sin embargo, en un gran número de casos existían causas más que suficientes para revocarlos, hecho que se constata con las innumerables destituciones que se han efectuado a través de órganos de control como la Procuraduría General de la Nación. A su vez, la gran mayoría de estas destituciones han sido simbólicas, es decir, se produjeron una vez que los mandatarios ya habían terminado sus respectivos periodos.

El dato no es menor: la Procuraduría ha destituido a 780 alcaldes y a 71 gobernadores entre 1999 y 2012. Para julio de 2011 la Procuraduría había sancionado a más de trescientos alcaldes, mientras entre enero de 2009 y abril de 2012 fueron sancionados o condenados diez gobernadores y seis ex gobernadores. Aunque muchos de los sancionados e inhabilitados lo han sido por desconocimiento o mala asesoría en el manejo de las normas o por participación indebida en política, muchos lo han sido por corrupción y malos manejos (el 40%, según la Procuraduría)³.

De la revisión de estudios, de la opinión de los expertos y los comentarios de algunos implicados, se extrae que las críticas a la revoca-

3 Colprensa Bogotá, Colombia, Publicado el 04 Julio 2011, recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/procuraduria-ha-suspendido-302-alcaldes-y-29-gobernadores-en-ano-y-medio-32195>.

toria giran en torno a cuatro limitaciones puntuales: primera, la reglamentación y los requisitos excesivos; segunda, la falta o inoperancia de las garantías para los promotores; tercera, el desconocimiento y falta de información de la ciudadanía; cuarta, la desconfianza, desinterés o indiferencia frente a las instituciones en general y a los mecanismos de participación, en particular.

Entre estas limitaciones, la tercera y la cuarta no se decretan o regulan, dependen del contexto y, por consiguiente, de procesos de largo plazo que requieren de voluntad y políticas de Estado. Frente a la primera limitación, relacionada con una reglamentación y requisitos excesivos, el estudio de la MOE (2012) recoge, sistematiza, compara y analiza la teoría y la práctica de la revocatoria durante casi dos décadas y llega a interesantes reflexiones al encontrar que:

Por un lado, transcurridos ocho años (1994-2002) desde su reglamentación, de las 34 iniciativas presentadas antes de la reforma de 2002, 11 llegaron a etapa de votación de la revocatoria, pero ninguna con el apoyo suficiente para revocar al mandatario en cuestión. Hecho que motivó la reforma de la Ley en 2002, eliminándose el primer paso, que consistía en recolectar el 5 por mil de firmas del censo electoral respectivo para poder inscribir oficialmente la revocatoria, y se cambiaron las características de los apoyos (por detalles véase el Anexo No. 1); y se redujeron los umbrales de participación del censo electoral respectivo. Como consecuencia de esto, el número de intentos se incrementó en un 182% (entre el 2002 y mediados de 2012 se presentaron 96 iniciativas), pero solo 21 lograron superar la primera etapa del proceso, y ninguno prosperó⁴ (cuadro No. 1).

⁴ En Ecuador se observó también como se incrementan los intentos una vez que se disminuyen las condiciones (Welp y Serdült, 2012).

Cuadro No. 1
Revocatoria del mandato de alcaldes antes y después de junio de 2002

	Etapas	Número	Porcentaje
Antes de 2002	Presentadas	34	33%
	Cumplieron con firmas y llegaron a votación. Ninguna prosperó	11	
De 2002 a 2012	Presentadas	96	22%
	Cumplieron con firmas y llegaron a votación. Ninguna prosperó	21	
En 2013	Presuntos intentos a enero 2013	39	Según informes de prensa
	Presentadas oficialmente a julio 2013 y en proceso de evaluación	22	Ante la Registraduría respectiva
	No certificadas (1 etapa)	9	41%. (Por validez de # firmas)
	En revisión y / o recursos apelación reposición	11	50%
	Término proceso y no hubo revocatoria por umbral	1	4,5%
	Notificadas para votación (25/08/13)	1	

Fuente: MOE, 2012: 28, complementada con información hasta julio 18 de 2013, en cursiva.

Por otro lado, debido a que los niveles de participación electoral en el país son tradicionalmente bajos⁵ y al estar la revocatoria ligada a estos, tanto para superar la primera etapa (recolección de apoyos) como la segunda (la votación), hacen que, de una parte, el abstencionismo, el ausentismo y/o la apatía afecten la implementación de este mecanismo y, de la otra, que los afectados implementen estrategias para incentivar el ausentismo el día de las votaciones.

De acuerdo con los datos reseñados, se concluye que a pesar de la reforma de 2002, de los dos requisitos procedimentales contemplados por la ley, el más difícil de superar es el umbral mínimo de participación.

La segunda limitación, sobre la falta o inoperancia de las garantías para los promotores, gira en torno al financiamiento, a la seguridad y a la falta de información. Sí por garantías se hiciera referencia úni-

⁵ Para elecciones nacionales el promedio de participación gira alrededor del 55%, mientras que para las regionales y locales ronda el 52%.

camente a la parte financiera, se podría afirmar que aquí está la falla, debido a que para este tipo de eventos no existe financiación estatal. Si bien es cierto que sin dinero es muy difícil hacer política, con éste, no implica necesariamente que el problema, se solucione. Por el contrario puede llegar a constituirse en un arma de doble filo (presa de la codicia y/o necesidad), algo similar a lo que está pasando con el voto en blanco y sus efectos jurídicos plenos⁶.

En cuanto a las limitaciones relacionadas con la seguridad de los promotores y la deficiente información que posee y llega a la comunidad (MOE, 2012), son problemas endémicos y estructurales. Por ejemplo, la mayoría de municipios en los cuales se han dado intentos de revocatoria tienen presencia de grupos armados ilegales y/o de bandas criminales (Duncan, 2006). Al mismo tiempo, estas iniciativas ocurren en su mayoría en municipios de categoría 6, es decir, las entidades territoriales que administran y perciben menos recursos públicos. De los 134 municipios en los que se han intentado llevar a cabo revocatorias, el 81% forma parte de esta categoría, es decir 89 municipios, seguida por la categoría 1 (los que perciben más ingresos), en la cual se encuentran seis municipios, entre ellos Bogotá.

3. Intentos revocatorios 2013

A principios de enero 2013 se manifestó la intención de promover la revocatoria a 37 alcaldes y un gobernador, según reportes de diferentes

6 Desde 1985 el voto en blanco es considerado como un voto válido, pero entonces tenía efecto jurídico únicamente en la obtención del cociente electoral. Con la reforma de 2003, se le otorgaron plenos efectos jurídicos y políticos: sí en cualquier evento de elección popular el voto en blanco obtiene la mayoría absoluta de los sufragios, el evento debe repetirse y no podrán participar los candidatos derrotados por este. En las elecciones locales del 2007 en el municipio de Susa (Cundinamarca) el voto en blanco ganó. Desde entonces hasta la fecha esta situación se ha repetido (por ejemplo en Bello Antioquía, Puerto Asís y Putumayo). Pero también han aparecido supuestos promotores del voto en blanco que abogan por tener derecho a la reposición de votos. Esto conduce a reflexionar sobre la conveniencia o no de establecer fuentes directas o indirectas de financiación estatal.

medios de comunicación⁷. Desde entonces y hasta mediados de julio se han oficializado 23 intentos revocatorios, de los cuales solo 8 corresponden a los anunciados en enero de 2013, es decir solo el 21% de las intenciones se ha materializado. Todas las revocatorias inscritas y en proceso corresponden a alcaldes, ninguna a gobernador. Esto es una constante; en dos décadas solo se registraron dos intentos revocatorios a gobernadores⁸, que no lograron superar la primera etapa del proceso (la recolección de firmas) para su inscripción oficial.

De los 23 intentos revocatorios de 2013; tan solo 7 superaron la primera etapa (recolección y certificación de apoyos); 5 se encuentran en revisión, y el resto (11) no fueron certificados. De los 7 certificados uno ya fue votado, pero no superó el umbral de participación, solo participó el 11,47% del censo electoral, una constante en este tipo de eventos.

Llama la atención que en el municipio de Contratación (Santander) durante el primer semestre de 2013 se hayan presentado tres intentos revocatorios en contra de su alcalde (Ruben Acuña Galeano, PSUN). Los dos primeros no fueron certificados y el tercero, radicado el 18 de julio, se encuentra en revisión. El primero fue presentado por el ciudadano Jorge Pardo Quiroga, el 14 de enero, ante la Registraduría respectiva, el cual inscribió con 232 firmas de habitantes de las veredas. El proponente manifestó al diario *Vanguardia Liberal* que se unió con varios líderes políticos del municipio para conseguir apoyo, y que lo que lo motivó fue que el alcalde había hecho “un compromiso político con él, más como persona y hasta el momento no le había cumplido, pero en general el alcalde sí ha gestionado y ha hecho muchas cosas buenas por Contratación”. Por su parte, el alcalde manifestó al respecto que “varias personas esperaron a que se cumpliera el periodo constitucional que se requiere para iniciar un proceso de revocatoria, que es de un año, y son precisamente los que

⁷ Según RNEC las iniciativas de revocatoria solo existen una vez que se radica el porcentaje de firmas y la motivación respectiva. Sin embargo, una vez cumplido el primer requisito: un año de gobierno del respectivo mandatario, es decir en enero de 2013, según reportes de los diferentes diarios regionales y locales se había manifestado la intención de iniciar procesos revocatorios a 37 mandatarios.

⁸ El gobernador de Cundinamarca en 2004 y de Meta en el 2005.

perdieron en las urnas conmigo, es decir, el Partido Verde, Conservador y PIN”⁹.

El segundo intento fue presentado el 28 de enero de 2013 por tres ciudadanos, argumentado insatisfacción generalizada de la ciudadanía, al igual que el tercer intento radicado el pasado 18 de julio de 2013. Al indagar sobre estos ciudadanos se encontró que tienen vínculos con el municipio como contratistas o como miembros del concejo municipal.

4. El Alcalde Mayor de Bogotá y la revocatoria 2013

El Alcalde Mayor de Bogotá necesita una mayoría simple para ser electo por un periodo de cuatro años¹⁰. Bogotá es una de las primeras circunscripciones electorales que se independizó del dominio bipartidista, una vez se afianzó la institucionalización de la elección popular de alcaldes. Desde 1995, después de la tercera elección de alcaldes pertenecientes a los partidos tradicionales¹¹, las seis alcaldías formadas han estado en manos de diferentes movimientos cívicos, y de estas, en dos oportunidades consecutivas en manos del Polo Democrático Alternativo (PDA)¹².

9 “Por un problema personal surgió iniciativa para revocar al alcalde de Contratación” Vanguardia Liberal, Jueves 17 de enero de 2013 - 12:01 AM

10 Desde 1988 hasta 1994 para periodos de dos años; de 1994 a 2004 para periodos de tres años y desde entonces para periodos de cuatro años.

11 Andrés Pastrana Arango del PCC (1988-1990); Juan Martín Caído Ferrer del PLC (1990-1992); Jaime Castro del PLC (1992-1994); Antanas Mockus Sivickas por Movimiento Cívico (1994-1997); Enrique Peñalosa Londoño por Movimiento Cívico (1997-2000); Antanas Mockus Sivickas por Visionario (2000-2003); Polo Democrático Alternativo (2003-2007); Samuel Moreno Rojas por el Polo Democrático Alternativo (2007 a 2011) y actualmente Gustavo Petro Urrego por Progresistas.

12 El único partido de oposición que, como tal, no ha formado parte de las diferentes macro - alianzas de “Unidad Nacional” de los últimos tres periodos presidenciales, sin embargo Samuel Moreno Rojas gobernó con el apoyo del PSUN, quizás por ello, en esa ocasión, se impuso la ley del silencio y ningún político se manifestó proponiendo la revocatoria del mandato del alcalde, ante la ola de rumores y hechos de corrupción administrativa que culminaron con la destitución del burgomaestre, por parte de la Procuraduría.

Desde la reglamentación de la revocatoria del mandato en 1994, la mayoría de los alcaldes de Bogotá han sido objeto de *intentionas* de revocación que no prosperaron. Sin embargo, de los nueve alcaldes electos, dos han sido destituidos por la Fiscalía y Procuraduría antes de que hubieran terminado sus respectivos mandatos: Juan Martín Caicedo Ferrer¹³ del Partido Liberal (PL) y Samuel Moreno Rojas¹⁴ del Polo Democrático Alternativo (PDA); en ambos casos por corrupción.

En Bogotá, desde 1994, dos han sido los casos más sonados de intentos revocatorios, Peñalosa (1998-2000), y ahora Petro. En el caso de Enrique Peñalosa se recogieron las firmas fácilmente, el alcalde sufría de un descrédito notable y abundaban activistas interesados, entre ellos los vendedores ambulantes. Sin embargo, las firmas, de acuerdo al examen de la Registraduría, no cumplieron con los requisitos y no se llegó a las urnas¹⁵. Al respecto se dialogó con el ex alcalde Jaime Castro (1994-1997), quien fue el primero en experimentar un intento de revocatoria, y a quien se le preguntó, en su opinión, a qué se debía el aparente fracaso de este mecanismo. Según él se debe a que dichos intentos han sido promovidos y liderados por políticos opositores al

13 Fue elegido Alcalde de Bogotá en 1990, ejerciendo hasta el 25 de marzo de 1992, cuando fue detenido por orden de la Fiscalía por el delito de peculado por apropiación indebida. Cargo del cual fue absuelto por la Corte Suprema de Justicia en 1996. Posteriormente fue elegido Senador de la República en dos períodos 1994-1998 y 1998-2002. En diciembre de 2012, el Consejo de Estado condenó a la Fiscalía por privarlo de la libertad en 1992. demanda que asciende a 400 millones de pesos. Recuperado marzo 30 de 2013: http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12451701.html

14 Este último por la Procuraduría General de la Nación. Heredero de una de las familias más influyentes del país y nieto del expresidente Gustavo Rojas Pinilla quien representó al movimiento ANAPO.

15 Para ese entonces regía la ley 134/94 y se requería primero obtener el 5 por mil de apoyos para iniciar el proceso, segundo una vez superado este requisito obtener el 40% de firmas procedentes únicamente de los ciudadanos que participaron en la elección. De las 672 mil firmas radicadas, según el reporte de la RNEC, no votaron en las elecciones del 26 de octubre/97: 328 251. El número de cédula no correspondía al nombre: 5 419. Firmas, con datos incompletos: 31 925. Datos ilegibles: 10 530. Firmas no manuscritas: 7. Tarjetas de identidad: 1 480. Repetidas: 8 398. Estudio grafológico: 26 144. Total 412 154 no válidas. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-81221> (14.06.13).

mandatario de turno, así como a la falta de pertenencia de los habitantes con y para la ciudad.

En otras palabras, a la falta de ciudadanía es decir, cultura política. En relación a lo primero, el mismo Castro (1992-1994) sufrió un intento de revocatoria organizado por los opositores Antonio Navarro Wolf y Gustavo Petro; el de Enrique Peñalosa (2000-2003) fue promovido por Luis Fernando Rojas, excandidato a ese cargo, y por Germán Navas Talero, Bruno Díaz, entre otros. El intento contra Petro es liderado por el representante Miguel Gómez Martínez y con él y tras bambalinas figuras tales como el ex alcalde Jaime Castro.

Comparando la opinión del ex alcalde Castro con las conclusiones de los estudios citados, se puede sostener que una de las características de los fallidos intentos revocatorios es que han sido promovidos por opositores políticos del mandatario de turno, sin respaldo ni disciplina partidista, en algunos casos por adversarios poco conocidos y que utilizan este mecanismo para darse a conocer como preámbulo al próximo evento electoral. Un enfrentamiento entre políticos. Recordemos entonces que 2013 en un año pre-electoral decisivo (habrá elecciones presidenciales y legislativas).

Gustavo Francisco Petro Urrego¹⁶, el actual Alcalde Mayor de la Capital triunfó en las elecciones del 30 de octubre de 2011, impulsado por el Economista de 52 años, que en los años 80 formó parte del M-19, movimiento que nació como consecuencia del fraude en los comicios presidenciales del 19 abril de 1970, en los cuales se favoreció al conservador Misael Pastrana en perjuicio del candidato de la Alianza Nacional Popular (Anapo), Gustavo Rojas Pinilla. En marzo de 1990 se firma la paz con el M-19 y Petro pasa a dedicarse de lleno a la política. Fue representante a la Cámara (1991-1994 /1998-2002-2006) y senador (2006-2010). Durante su paso por el Congreso se destacó por su aguerrida personalidad y por haber sido uno de los pocos congresistas en enfrentar y acusar directamente de paramilitares, mafiosos y corruptos a miembros de la clase política tradicional, entre ellos al entonces Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez. Sus intervenciones llevaron a que la Corte Suprema de Justicia iniciara a finales de 2006 una investigación que terminó con el encarcelamiento de más de 60 legisladores y ex legisladores. Ver: <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Observatorio-de-Procesos-Electorales---OPE/ur/Publicaciones>. Y el único congresista que denunció desde un principio a Samuel Moreno Rojas, su antecesor en la alcaldía y copartidario, como gestor del hoy denominado carrusel de la contratación en Bogotá. Recuperado de <http://www.lasillavacia.com/historia/19124>; <http://www.semana.com/nacion/articulo/hay-acuerdos-politicos-entre-samuel-moreno-sectores-cercanos-uribe-petro/123484-3> (recuperado 14.06/13).

sado por el movimiento Progresistas, agrupación política nueva y en disidencia con la izquierda. Competieron nueve candidatos en la contienda. Según datos oficiales, el censo electoral fue de 4 904 572 y la participación fue del 47% (2 325 374). Tras Petro, que obtuvo el 32% de los votos, quedó Enrique Peñalosa por el Partido Verde y el Partido de la U, con 25%; seguido por la ex uribista Gina Parody, impulsada por su propio movimiento, que obtuvo el 17% de los votos; y en cuarto lugar quedó Carlos Fernando Galán Pachón, por Cambio Radical, con el 13% de los votos.

Desde finales de 2012 y antes de cumplirse el primer año del mandato local, en la Cámara de Representantes, sectores del Partido Social de Unidad Nacional (PSUN) y del Partido Conservador, planteaban la posibilidad de revocar el mandato de Gustavo Petro. Finalmente, fue el representante por Bogotá Miguel Gómez Martínez¹⁷ quien se apersonó y emprendió la campaña (El Tiempo, 3/12/2012), que “intentó formalizar” en solitario el 2 de enero de 2013 en la Registraduría Distrital¹⁸, ya que no contó con el respaldo del PSUN, su grupo político. Al mismo tiempo, en otros 39 municipios se manifestaron intentos por revocar a los respectivos mandatarios (según el seguimiento de la prensa hasta enero de 2013). Como ya se ha dicho, los intentos por revocar mandatarios se incrementan en los años preelectorales.

Con la reforma, vigente a la fecha, él o los promotores deben recolectar los apoyos necesarios correspondientes al 40% de total de los votos que obtuvo el elegido, es decir 289 262 (40% de 723 157) expresados en firmas, las cuales deben ser validadas por la Registraduría correspondiente, que para el caso es la Distrital. Las firmas deben ir

17 Llegó a la Cámara de Representantes por Bogotá en el 2010, siendo cabeza de lista del Partido de la U, con 44 401 votos preferentes; la quinta votación de los siete elegidos de ese partido. Su slogan de campaña fue “No más chambonadas, Bogotá merece lo mejor”, y su eje programático se enfocó en la seguridad ciudadana, anticorrupción y generación de empleo, entre otros aspectos.

18 “Intentó formalizar”, entre comillas, porque solo cuando se reúnen las firmas respectivas (40% de la votación obtenida por el alcalde) y se entregan formalmente a la Registraduría, en este caso la distrital, queda registrada. Así se lo dio a conocer la Registradora Distrital al representante Gómez Martínez, mediante la Circular # 174 de diciembre 2012 de la RNEC.

acompañadas de la justificación de la iniciativa, bien sea por el incumplimiento del plan de gobierno y/o por la insatisfacción generalizada de la ciudadanía¹⁹.

Dicha cantidad de apoyos ya no están restringidos a quienes participaron en la elección del 30 de octubre de 2011, sino que podrán participar todos los ciudadanos inscritos en el censo electoral vigente, que supera los cinco millones. Lo que implica que un apoyo inferior al 6% de la ciudadanía bastaría para superar esta etapa del proceso.

El 18 de abril de 2013 fueron radicadas en la Registraduría Distrital 641 707 firmas (12,5% del censo electoral) por una “plataforma Ciudadana por la Revocatoria del Alcalde Gustavo Petro” compuesta por 10 firmantes, entre ellos el representante Gómez Martínez. En cumplimiento de lo establecido (máximo de dos meses), el 17 de junio la RNEC dio a conocer los resultados del proceso de validación de firmas, resultando válidas el 56,6% de las mismas (357 250 de 630 623 analizadas), más del mínimo requerido. Resultado que difiere sustancialmente del obtenido por la veeduría realizada por la comisión de los progresistas encargada de ello, según la cual solo 137 857 son válidas (el 21,86%) (Anexo No. 2).

Al respecto el alcalde comentó en uno de sus Consejos de Seguridad Humana: “No vamos a entregar ninguna reposición, no vamos a discutir ninguna firma, sabemos cuántas eran válidas y cuántas no, y nos lo vamos a guardar en el corazón, porque la decisión que tomamos en el día de hoy, si es permitida, es que efectivamente se consulte al pueblo en las urnas si nos quedamos o nos vamos, si Bogotá Humana

19 De la justificación que dio a conocer el promotor de la revocatoria, el pasado 2 de enero de 2013, se puede concluir que se hace referencia a la causal de “insatisfacción generalizada”. “El Alcalde tiene razón en algunas de sus propuestas. Sin embargo, cuando intenta ejecutar, la falta de planeación y diligencia saltan a la vista. Los ejemplos son múltiples: la falta de planeación en la implementación del nuevo sistema de recolección de basuras, los problemas de movilidad, de la calidad de la educación y de la salud de la ciudad y la inestabilidad de su equipo de gobierno”. Asimismo manifiesta que la iniciativa “no obedece a un capricho revanchista. Nuestras aspiraciones están por encima del interés particular, porque creo en la absoluta necesidad de cambiar el rumbo de la ciudad” y que “el problema de la Bogotá de hoy no está centrado en quien es el alcalde o cuál es su orientación ideológica”.

apaga o sigue, si la ciudad de Bogotá vuelve a su pasado más inmediato o si la ciudad de Bogotá vivirá un nuevo tiempo”²⁰.

Dependiendo de como sigan las cosas, superada esta etapa, y de ser nuevamente certificadas las firmas, se requiere de un porcentaje de participación no inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario, para el caso bogotano serían alrededor de 1 234 230 (55% de 2 244 055). Y finalmente para que se apruebe la revocatoria se requiere de la mayoría absoluta (la mitad más uno) de los sufragios depositados, es decir de 1 234 230, mínimo 617 116 votos a favor de la revocatoria, un 13% del censo electoral de la ciudad y 106 041 votos menos de los que obtuvo el mandatario en el momento de su elección.

Con esta reglamentación, que disminuye sustancialmente los requisitos y condiciones para revocar mandatarios, y bajo el contexto y actual coyuntura, sería factible que esta fuese la primera revocatoria en prosperar. Si se tiene en cuenta que las aproximadas²¹ 640 mil firmas recolectadas superan el número de votos mínimo requeridos a favor de la revocatoria, de llegar a superarse el umbral de participación.

Aunque no se debe olvidar que la abstención, ausentismo o apatía sigue siendo una de las características predominantes de los diferentes eventos electorales en Colombia y que para el caso de las votaciones de revocatoria su promedio no supera el 47% de la participación registrada en las votaciones en las que se eligieron a los mandatario (MOE, 2012: 37). Todo esto si no es que antes el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez²², caracterizado por sus polémicos fallos, destituye al alcalde.

En este, como en otros casos, queda la duda de si es una maniobra política por parte del promotor y/o de los intereses que representa, o

20 Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/article/Tribunal%20de%20Cundinamarca%20tutela%20debido%20proceso%20al%20alcalde%20Petro> (julio 16 de 2013).

21 Aproximadas porque en cada uno de los documentos oficiales revisados, el de radicación de firmas, el entregado por la RD a la RNEC y del informe de esta, el número de firmas varía de uno a otro: 641 707, a 628 500 y finalmente a 630 623.

22 Recuperado de <http://www.lasillavacia.com/tag/procurador-alejandro-ordonez> (junio 2013).

es adicionalmente una manifestación de un “inconformismo” de la población con respecto a los problemas característicos y estructurales, o específicamente con el mandato del funcionario en cuestión. En el caso de Bogotá, en cuanto al plan de gobierno de Petro, como lo manifiesta el columnista Antonio Caballero (12/01/2013) “no sería correcto atacarlo ya que aboga por objetivos loables, que hasta el momento ha ido implementando”.

Petro es estigmatizado por haber militado en el M-19, y los sectores más conservadores lo tachan de populista por sus políticas como el mínimo vital de agua, su iniciativa en marcha para la recuperación del “Bronx”²³ y la prohibición de las corridas de toros en la Santamaría, entre otras. Pero como afirman académicos, intelectuales y artistas que salieron a la defensa de Petro, a través de un manifiesto firmado por cientos de ellos: “lo que ha desatado las iras de esta derecha, así como de neoliberales dogmáticos es la gestión de Gustavo Petro como Congresista quien, durante años hizo denuncias de corrupción pública y criminalidad política, basadas siempre en investigaciones serias y objetivas, que no pudieron ser refutadas” (Espectador, julio 07 2013).

5. Reflexiones finales

La democracia representativa y participativa que consagró y debería haber facilitado la constitución de 1991 es un “un aparente fracaso”, pues existe la percepción de que los mecanismos de participación tienen poca o ninguna efectividad. Sin embargo, el hecho de que ninguna revocatoria haya prosperado a pesar de los altos niveles de corrupción característicos, no solo de los mandatarios locales sino del país en general, no significa que se pueda descalificar a esta institución en particular ni a la democracia participativa, en general.

Lo que sí se puede observar es que la sociedad civil está aún poco organizada para exigir una genuina rendición de cuentas y tiene poca

²³ Término con el que se le denomina a los lugares menos seguros de la ciudad, caracterizados por el suministro de drogas, habitantes de la calle y delincuencia común.

capacidad de establecer veedurías y controles efectivos. Aunque hay avances en la *accountability* que ejercen los organismos estatales de control, la *accountability* social es muy precaria. Recuérdese los indicadores socioeconómicos e índices de corrupción característicos del país.

Si bien hasta el momento no se ha revocado a ningún alcalde o gobernador por no haberse podido superar los umbrales de participación, esto no debería conducir a pensar que la solución sea necesariamente seguir disminuyendo los requisitos. En el contexto colombiano, caracterizado por una histórica baja participación electoral, esto conllevaría a que alcaldes y gobernadores puedan ser revocados con una cantidad mínima de votos, incluso con menos de los que obtuvieron al ser elegidos. Y si la causal es la “insatisfacción general de la ciudadanía”, ¿qué tan válido o democrático sería justificar esa insatisfacción con tan solo el 5% del censo electoral, es decir, con la “inmensa minoría”? Así las cosas, con los actuales requisitos, podría ocurrir que alcaldes o gobernadores elegidos democráticamente, pero sin amplio apoyo, solo puedan ejercer sus cargos durante un año, pues adversarios avezados en el juego político solo tendrán que esperar al segundo año para promover la revocatoria, argumentando la insatisfacción general de la ciudadanía, algo tan general y ambiguo que se vuelve simplemente un ejercicio de percepción de algunos sectores, y cuyo éxito dependería de la coyuntura, los intereses en juego y del apoyo o no de los medios.

Por ejemplo, las justificaciones que se exponen comúnmente, palabras más palabra menos, giran en torno a la percepción del o de los promotores sobre la inconformidad de los ciudadanos del Municipio/Distrito, frente a la falta de gestión (salud, seguridad, educación, movilidad, entre otras), el deterioro de la infraestructura vial, la inseguridad, el alto nivel de desempleo, el abandono de la zona rural y el alto nivel de corrupción administrativa²⁴. Temas estructurales, endémicos y característicos de la gran mayoría de los municipios colombianos.

²⁴ Por ejemplo: “para adelantar el proceso de revocatoria se conformó un comité de promotores integrado por tres concejales y otros tres ciudadanos, que definieron como causal de la revocatoria: La inconformidad de los ciudadanos del Municipio de Pradera frente a la falta de gestión, el deterioro de la infraestructura vial, la inseguridad, el alto nivel de desempleo, el abandono de la zona rural y el alto nivel de corrupción administrativa” (Rivera y Cardona, 2011: 227).

Varios estudios de caso hacen referencia a este tipo de justificaciones (Bustos, 2002; Jiménez, 2007; Rivera y Cardona, 2011 y MOE, 2012), e igualmente a que los promotores de revocatorias son, por regla general, los rivales que han perdido frente al elegido.

Finalmente, como hasta el momento todo parece indicar, es probable que la de Petro sea la primera revocatoria en el Distrito Capital que supera la primera etapa. De ser así, la RNEC tendrá que convocar al referendo revocatorio del alcalde en un par de meses, donde se definirá: de un lado el umbral de participación necesario para que la decisión sea válida y, de otro lado, la mayoría absoluta a favor del sí para la revocatoria del mandatario actual. En este escenario, cabe resolver las siguientes inquietudes: ¿Puede el alcalde sujeto a revocatoria, hacer campaña política para defender su gestión?; ¿puede a el alcalde actual hacer política convocando a su electorado para que lo apoye en las urnas o solicitar la abstención para evitar que haya umbral (o quórum decisorio), y bajo qué condiciones?

Al momento de concluir este texto (agosto de 2013) el RNEC ha vuelto a validar las firmas necesarias para convocar a las urnas. Esta segunda validación respondió al cuestionamiento presentado por el equipo de expertos grafólogos designados por el Alcalde Mayor de Bogotá, quienes afirmaban que solo 85 750 de las 357 250 eran válidas. El RNEC en cambio ha considerado que de las 630 623 firmas presentadas el 56,34% son válidas (355 353), superando los 289 263 apoyos necesarios para convocar a las urnas a los ciudadanos (resolución 1018 de 31 de julio 2013). De acuerdo con la ley, aun existen los recursos de reposición ante los registradores distritales y de apelación ante el RNEC. Agotado el estudio de los recursos, sí la resolución quedara en firme se debería convocar a las urnas antes del final del año. Así las cosas, urge a abrir un debate de análisis y reflexión.

Referencias bibliográficas

- Acuña, E. (2008). “Colombia: Entre la crisis de la representatividad y la democracia directa.” Working Paper Series 16 C2D. Centre for Research on Direct Democracy.
- Borda, C., Losada F. y R. (2001). “Evaluación del desarrollo y la implementación de la institución de la democracia participativa introducida en la constitución de 1991.” en *Conmemoración y evaluación de los diez años de vigencia de la constitución política de Colombia*. República de Colombia. Ministerio del Interior. Impreso.
- Bromberg, P. (2013). “La revocatoria del mandato de Petro: hagan sus apuestas” en *Revista Semana* (1 de julio 2013).
- Bustos, C. (2002). “Los mecanismos de participación democrática: Ficción o realidad.” *Revista Investigación y reflexión* Vol. X: 68-77. Impreso.
- Caballero, A. (2013). “Petro, por ahora” en *Revista Semana*. (12 de enero 2013).
- Camou, A. (2001). “Gobernabilidad y democracia” en *Gobernabilidad y democracia*. México D.F: Instituto Federal Electoral. Impreso.
- Cronin, T. (1989). “The Recall Device.” *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*. Estados Unidos: Harvard University Press.
- Dalton, R., Bürklin, Drummond W. y A. (2001). “Public Opinion and Direct Democracy” en *Journal of Democracy* Vol. 12, 141-153.
- Duncan, G. (2006).. *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Editorial Plantea.
- Franco-Cuervo, A. y Flórez Henao J. (2009). “Aproximación teórico-conceptual de la participación electoral: Una discusión aún abierta” en *Revista Desafíos* No. 21, II: 77-95.
- Franco-Cuervo, B. y Jaramillo F. (1993). “Colombia” en *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- García Villegas, M. (2009). *Normas de papel: la cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (DeJusticia) y Siglo del Hombre editores.

- Gómez Martínez, M. (2011). “Ofrezco mi concurso a Petro” (3 de noviembre de 2011). Nuevo Siglo. Recuperado de <http://www.elnuevo-siglo.com.co/articulos/11-2011-ofrezco-mi-concurso-petro-miguel-g%C3%B3mez-mart%C3%ADnez.html> (Acceso Abril 2013).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IIDH, ed. *Diccionario Electoral*. Segunda Edición, Tomo II. 1141-1146.
- Jiménez, W. (2007). “Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades y ajustes necesarios.” *Revista Territorios* No. 5: 35-48.
- Kaufmann, B., Büchi, Braun R. y N. (2007). *Guía de la democracia directa*. Bruselas: Instituto para la iniciativa y el referéndum Europa – IRI.
- Lancheros, Y. (2012). “Revocatorias de alcaldes en Colombia nunca han tenido éxito” en *El Tiempo*. (3 de diciembre 3 de 2012).
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Martínez Garbiras, M. (2011). “Índice de gestión educativa: El sistema educativo en Colombia. Del proceso de descentralización administrativa en el sector educación” en *Estudios Iberoamericanos* No. 12. Bogotá: Fundación Iberoamérica-Europa.
- Misión de Observación Electoral MOE. (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia -20 Años de Ilusiones-*. Bogotá: Torre Blanca Agencia Gráfica.
- Rivera Ardila, R. y R. (2011). “La revocatoria del mandato, estudio de caso Alcalde de Pradera Valle 2008-2011.” *Revista Memorando de Derecho* No. 2: 225-233.
- Rodríguez, J. (2011). “Cultura política de la democracia en Colombia, 2011” en *Barómetro de las Américas*. Bogotá: Observatorio de la Democracia, Universidad de los Andes.
- Velásquez, F. (2011). *Una nueva ley estatutaria de participación*. Boletín caja de herramientas No. 140. Bogotá: Corporación viva la ciudadanía.
- Velásquez, F. y González E. (2003a). ¿Qué ha pasado con la Participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, F., y González E. (2003b). *La apuesta de los ciudadanos*. Tercer ejercicio de planeación participativa en Bogotá. Fundación Corona.
- Vivas Tafur, D. (1997). *La participación ciudadana: un proceso en construcción*. Bogotá: Ministerio del Interior, 1997.

- Welp, Y. y Serdült U. (2012a). ¿Jaque a la representación? Centre for Research on Direct Democracy.
- Welp, Y. y Serdült U. (2012b). “¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos” en *Revista Desafíos* No 24, No. 2(2012): 169-192.

Notas de Prensa

- El Espectador. (2013). *Por la Democracia y el Estado Social de Derecho*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-432198-academicos-intelectuales-y-artistas-salen-defensa-de-petro>. Julio 07 2013.
- Nación. (2013). ¿Tumbará el Procurador a Petro? (25 de abril de 2013). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/tumbara-procurador-petro/341216-3> (Acceso Abril de 2013).
- Nación. (2011). *Procuraduría ha suspendido 302 alcaldes y 29 gobernadores en año y medio*. (4 de julio de 2011). *El Universal*. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/procuraduria-ha-suspendido-302-alcaldes-y-29-gobernadores-en-ano-y-medio-32195>. Febrero de 2013.
- Nación. (2012). *¿Qué se necesita para revocarle el mandato a Petro?* *Revista Semana*.” (5 de diciembre 2012).
- Sin autor. (2001). *Diez años de la constitución: mecanismos de participación ciudadana*. *El Espectador* (13 de julio de 2001).
- Sin autor. (2013). *Se entregó Juan Martí Caicedo*. (29 de enero de 1993). *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-26986>. Marzo 2013.

Resoluciones, leyes y sentencias

República de Colombia. (2012). Gaceta constitucional Congreso. No. 360. (13 de junio de 2012).

República de Colombia. (1991). Gaceta constitucional Congreso. No. 81. (3 de mayo de 1991).

República de Colombia. (1991). Gaceta constitucional Congreso. No.66. (3 de mayo de 1991).

República de Colombia. (2001). Ley 741 2002. Congreso. Diario Oficial No. 44.823.

República de Colombia. (1994). Ley 134 DE 1994. Congreso. Diario Oficial No. 41.373.

República de Colombia. (2002). Sentencia C-179. Corte Constitucional.

República de Colombia. (2004). Sentencia T-116. Corte Constitucional.

Anexo No 1

Cambios en la reglamentación de la revocatoria del mandato

Arts.	Ley 134/94	Reforma Ley 741/02	Reforma 2012 texto conciliatorio Senado y Cámara
Art. 64	<p>Procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.</p> <p>Art. 10 y 64: para ser promotor... se requiere ser ciudadano en ejercicio y contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral..."</p>	<p>Art. 1, numeral 1. (respectivo alcalde o gobernador)</p> <p>Se eliminó el 5 por mil del censo respectivo</p>	<p>Art. 6, párrafo 1: Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.</p>
	<p>Se requiere un # de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario (expresado en firmas)</p> <p>Solo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente</p>	<p>Art. 1 numeral 2. 40% de total de los votos que obtuvo el elegido</p> <p>C-179 de 2002: consideró que no era válido limitar el derecho de participación y lo amplió a toda la ciudadanía respectiva.</p>	<p>Art. 9 Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.</p>
	<p>Corresponde a la RNEC certificar que las cédulas de quienes firman, corresponden a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones (de uno a dos meses, dependiendo del tamaño del censo electoral).</p>	<p>Corresponde a la RNEC cotejar que quienes apoyan la revocatoria mediante firmas, pertenezca al censo electoral respectivo.</p>	
Art. 65	<p>La solicitud debe contener las razones que fundamentan la insatisfacción ciudadana o el incumplimiento del programa de gobierno.</p>	<p>Art. 1 numeral 2. Mediar por escrito mediante un memorial que suscriban los ciudadanos.</p>	<p>Art 6. diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información: c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta.</p>

Arts.	Ley 134/94	Reforma Ley 741/02	Reforma 2012 texto conciliatorio Senado y Cámara
Art. 67	Se convocará a la votación de la revocatoria dentro de un plazo no superior a dos meses contados a partir de la certificación de la Registraduría.		
Art. 69	<p>Aprobación revocatoria. Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación. 2. Siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario. 3. Y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde. 	<p>Art. 2: Se requiere un umbral de participación, No inferior (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Y al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria.</p>	<p>... en la Revocatoria del Mandato el pronunciamiento popular deberá ser por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.</p>

Anexo No. 2
Comparación resultados validez de firmas revocatorias 1999 y 2013

Registraduría	Progresistas /2013				RNEC Peñalosa/1999	
# Firmas entregadas	630 623				672 000	
# Firmas válidas	357 250	56,67%	137 857	21,83%		
# Firmas necesarias	289 262				507 000	
# Firmas No válidas	273 373	43,34%	492 766	78,1%	412 154	61,3%
Registros duplicados	25 187		-		8 398	
Encabezado incompleto	1 200	0,19%	-		-	
Fecha no corresponde	14 813		-		-	
Datos incompletos	23 014		79 423		31 925	
Dato ilegible	12 439		169 710		10 530	
Nombre no corresponde	47 760		-		5 419	
Censo No correspondei	83 656		236 012	37,37%	328 251	
No ANIii	35 838		-			
Registros uni-procedentes iii	29 453		-		-	
Enmendadas	-		25 369		-	
Estudio grafológico	-		-		26 144	
Tarjeta identidad	-		-		1 480	
Fotocopias	13		-		-	

i 58 618 no corresponden al censo de Bogotá y 15 038 al censo nacional.

ii No se logró saber a qué se hace referencia con esta sigla.

iii Realizadas por una sola persona.

Elaborado con datos de la RNEC (informe general del proceso de investigación Radicado # 3 del 17/06/2013 e informes de presa (El Tiempo 16 de septiembre de 1999, 07/06 de 2013). Los criterios de clasificación no son uniformes, primero porque las reglamentaciones vigentes en 1999 y 2013 son diferentes y segundo, porque no se sabe exactamente a qué se está haciendo referencia tanto la RNEC como los progresistas con cada uno de los ítems.

Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)¹

Ana Sofía Castellanos Santamaría
Instituto de la Democracia (Ecuador)

En Ecuador, durante el periodo 1997-2005, grupos de la sociedad civil demostraron un aumento del interés por participar e intervenir directamente en los procesos de toma de decisiones y, especialmente, por evaluar la gestión de las autoridades públicas. Este surgimiento de ciudadanos críticos o demócratas insatisfechos² incrementó la presión por reformas estructurales e institucionales capaces de garantizar la soberanía popular y evitar la conflictividad interna. El periodo estuvo marcado además por una visible disputa entre los poderes de gobierno, por la ineficiencia y baja calidad democrática de las instituciones y, en particular, por la pérdida de legitimidad y progresiva desconfianza en los partidos políticos tradicionales. La creciente demanda ciudadana de nuevas formas de participación influyó también en la evolución normativa de la revocatoria del mandato.

Pese a que la revocatoria se había introducido por primera vez en la Constitución de 1998, había permanecido inactiva por más de una década.

1 La autora agradece a David Carrillo por los datos de los procesos revocatorios desde el 2010. También un agradecimiento especial a Yanina Welp y Christian Lahusen, por su tiempo en la lectura de borradores previos, y su valiosa ayuda con sus comentarios y sugerencias.

2 Pipa Norris identifica a estos “demócratas insatisfechos” en su estudio comparado de casos en Norte América y Europa del Oeste y del Este. Esto sugiere que los procesos de desafección con las instituciones representativas no son exclusivos de Ecuador ni de América Latina sino una tendencia también observada en democracias consolidadas o de larga data (Norris, 2005).

da debido a unas provisiones legales que dificultaban su activación en los subniveles de gobierno y no permitían la remoción del presidente. Con la intención de analizar el tema, el primer segmento de este capítulo introduce un breve marco contextual que señala la impracticabilidad de las provisiones constitucionales y legales para la activación de este mecanismo. Se analiza el diseño institucional considerando otros aspectos tales como la volubilidad y fragmentación del sistema de partidos, variables que han condicionado la práctica de la revocatoria del mandato.

El segundo segmento presenta un análisis comparativo de las constituciones de 1998 y 2008. Algunas de las reformas introducidas en el 2008, especialmente la reducción de los requisitos, que convirtieron a la revocatoria del mandato en el mecanismo de participación ciudadana “al que con más recurrencia han acudido los ecuatorianos en el periodo post-constitucional” (Ramírez, 2012). Sin embargo, en el 2011 las presiones políticas de los actores afectados irrumpieron con fuerza para modificar la regulación de la revocatoria. El nuevo cambio normativo resultó en el descenso de su activación. La finalidad del análisis es comprender cómo este cambio ha afectado su funcionamiento efectivo. En este sentido, el caso ecuatoriano es una muestra clara de que tanto la presión de la sociedad civil en la introducción de la revocatoria como las presiones político-partidarias posteriores son factores influyentes que permiten o limitan su expansión.

El último segmento evalúa las prácticas de la revocatoria del mandato. El análisis se sustenta en la síntesis de los resultados de los procesos revocatorios, que muestran las tendencias de este mecanismo a partir del 2010. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

1. La revocatoria del mandato en el contexto ecuatoriano

En el contexto político ecuatoriano, la expansión de instituciones de participación ciudadana respondió a la necesidad de implementar instrumentos para complementar el desempeño de la democracia representativa en el país. Después de la progresiva inclusión de mecanismos de demo-

cracia directa (MDD), la Constitución de 1998 reconoció por primera vez la revocatoria del mandato. Esta introducción respondía a los eventos ocurridos en 1997, con la remoción del presidente Abdalá Bucaram, y a los resultados de la consulta popular convocada tras su destitución.

En un breve recuento de los hechos, Abdalá Bucaram fue destituido por los diputados del Congreso Nacional. Con voto favorable de la mayoría, fue declarado incompetente para desempeñar su cargo (los argumentos hicieron alusión a una incapacidad o trastorno mental), debido a algunas acciones controversiales en su mandato, entre ellas su política monetaria, la corrupción de sus colaboradores, escándalos personales, nepotismo, etc. Por el lapso de un día, asumió el poder la vicepresidenta Rosalía Arteaga (quien era constitucionalmente la sucesora en el cargo). No obstante, manejos políticos al interior del Congreso impidieron que ella permaneciera en el poder. El cargo vacante de la presidencia fue asignado al entonces presidente del Congreso Fabián Alarcón Rivera³.

Pese a que la destitución de Bucaram no contó con las debidas garantías constitucionales, sí contó con el respaldo de la mayoría de los ecuatorianos, principalmente sindicatos públicos, y organizaciones indígenas como la CONAIE, que habían exigido su salida a través de masivas protestas y manifestaciones en todo el país, denunciando la corrupción imperante, las alzas de precios excesivas, y un comportamiento presidencial superficial y vergonzoso.

El gobierno interino de Fabián Alarcón convocó a una consulta popular. En ella incluyó preguntas referidas a la configuración del Estado, la legitimación de la destitución del presidente y la convocatoria a una asamblea constituyente, entre otras. La pregunta referente a la revocatoria del mandato expresaba:

“¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato para quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Ley?” (Welp y Serdült, 2011: 155).

3 Por un análisis detallado de estos sucesos véase Acosta (1996) y De la Torre (2006 y 2005).

La moción para introducir la revocatoria del mandato contó con la aprobación de la mayoría de la ciudadanía, 60% de votos a favor, 40% en contra, y la participación 4 074 619 electores, equivalente al 59% del total de los votantes.⁴ Este hecho permitió incorporar un procedimiento a través del cual los electores podrían destituir de un cargo público a una autoridad que perdiese su confianza, con anterioridad a la expiración del periodo para el cual fue elegida (Rivera, 2006: 13) a través de elecciones y de manera vinculante. Sin embargo, el análisis del diseño institucional muestra que los miembros de la asamblea constituyente de 1998 no se orientaron totalmente hacia este precepto, ya que este mecanismo no estaba diseñado para permitir su ejercicio autónomo.

En su primera versión constitucional, la revocatoria se configuró como un derecho ciudadano (Pachano, 2008; 2010). Estaba normada para derogar a autoridades locales elegidas por voto popular: prefectos, alcaldes y diputados⁵, excluyendo la figura del presidente (lo cual contradecía la decisión de la ciudadanía expresada en la consulta popular de 1997).

Durante más de una década, la revocatoria del mandato se mantuvo inactiva, debido a los complejos procedimientos y altos requerimientos que fueron fácilmente sustituidos por la acción directa de los ecuatorianos (Pachano, 2008: 155). Así, posteriormente tuvieron lugar dos destituciones presidenciales: las de Jamil Mahuad Witt, en el 2000, y Lucio Gutiérrez, en 2005. Las remociones de estos dos presidentes tuvieron como elemento protagónico las presiones desde la sociedad civil a través de mecanismos informales. En el marco de la pérdida de legitimidad de las instituciones representativas, ambos procesos acentuaron la crisis de confianza en las acciones gubernamentales. La ausencia o disfuncionalidad de intermediarios como los partidos políticos amplió la brecha entre

4 Datos disponibles en: Search Engine for Direct Democracy, Ecuador, en: <http://www.sudd.ch/list.php?lang=en&area=ecuador&topic=&first=&last=&sense=desc>. [Revisado 29.05.2013]. Los electores además aprobaron las decisiones del Congreso Nacional post-destitución presidencial, y accedieron también a la realización de una asamblea constituyente.

5 Ver artículos. 109-113 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.

los ciudadanos y el gobierno, y motivó la apertura de canales de participación política accesibles desde la ciudadanía.

Al incidente de 2005 se sumó la destitución de los jueces de la Corte Suprema de Justicia. Gutiérrez, gracias a la alianza con el partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Partido Renovación Institucional Acción Nacional (PRIAN), logró consolidar su mayoría en el Congreso. Esto le permitió validar su interpretación del marco constitucional y así destituir a los jueces de la Corte, cuya mayoría pertenecían a los partidos tradicionales: Social Cristiano (PSC) e Izquierda Democrática (ID). Todos los jueces fueron sustituidos por gente afín al partido de gobierno. Así mismo sustituyó posteriormente a los miembros del Tribunal Supremo Electoral, y el Tribunal de Garantías Constitucionales.

La visible pugna de poderes entre los miembros del Congreso y el presidente durante sucesivos gobiernos ha sido la variable constante que ha influido al conflicto e inestabilidad del sistema político del país. Estos hechos han provocado la intervención de la sociedad civil. La ‘rebelión de los forajidos’, en 2005, demostró el descontento con el sistema político al constatar que las cortes de justicia eran poco fiables, y el proceso administrativo estaba plagado de corrupción y clientelismo. El conflicto era entre los ciudadanos y el sistema político de dominación establecido, y evidenció la división regional, ya que Quito lideró la consigna de ‘Fuera Lucio’.

Estos acontecimientos fueron considerados como procesos de democracia directa desinstitucionalizada,⁶ ocurridos en ausencia de un mecanismo institucional que permitiera viabilizar la remoción de la autoridad evitando enfrentamientos internos que desestabilicen el sistema representativo. Siendo la destitución de 2005 el agravante para considerar la reformulación jurídica de la revocatoria.

En respuesta, en la Constitución de 2008 la revocatoria del mandato se reformula dentro de un nuevo eje constitucional: en el título II, capítulo V, denominado ‘derechos de participación’ descrito en el artículo 61: “las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes

⁶ Se entiende como la autoridad en la toma de decisiones de los actores políticos por fuera de los marcos legales e institucionales formalmente establecidos (ver Garret, 2009).

derechos: (...) Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular’.

En tanto derecho, la revocatoria hace que sea exigible la remoción de cualquier autoridad elegida popularmente, incluido el presidente de la república, ya que expresa en última instancia la soberanía de los ciudadanos. En tanto mecanismo de participación, genera un nuevo contexto para el ejercicio del poder, pudiéndose constituir en un dispositivo de control frente al desempeño de las autoridades electas, pero también generando el riesgo de convertirse en un arma peligrosa en manos de otros actores con poder (Welp y Serdült, 2014). En términos generales, la posibilidad de revocar el mandato conduce a repensar la representación reflejada en la autoridad pública electa.

2. Fragmentación regional y sistema de partidos

La sociedad ecuatoriana ha sido caracterizada como una sociedad políticamente fragmentada⁷ e ideológicamente polarizada. Este hecho ha condicionado las estrategias de los partidos políticos de base provincial o regional para alcanzar altos niveles de apoyo entre los electores (Freidenberg 2006, Alcántara y Freidenberg, 2001).

Por otro lado, la sociedad ecuatoriana no solo revela una fragmentación y polarización en términos políticos, sino también una división regional, étnica⁸ y de clase (Unda, 2005). La persistencia de estos factores ha restringido los procesos de participación política y construcción de acuerdos, y condiciona el desenvolvimiento adecuado y la práctica de los mecanismos democráticos y directos. En el caso particular de la revo-

7 En cuanto a número efectivo de partidos políticos en competencia electoral (ver Freidenberg, 2001; 2006).

8 Las provincias con mayor presencia de población indígena se ubican en la Amazonía (aprox. 32% en: Napo, Morona Santiago, Pastaza, Orellana, Zamora Chinchipe, y Sucumbíos), y la Sierra (aprox. 24,3%, en: Chimborazo, Imbabura, Cotopaxi, Bolívar, Cañar y Tungurahua) (ver León, 2003: 120-121). A diferencia de la población afrodescendiente que se concentra en provincias de la Costa (aprox. el 17% en: Esmeraldas, Guayas, y El Oro) y en la Sierra (aprox. 5% en: Carchi e Imbabura) (ver *Ibíd.* 121).

catoria, dificultan la posibilidad de alcanzar los porcentajes de respaldo necesarios para activarla y durante el proceso electoral revocatorio.

Las fracciones políticas existentes a nivel local han respondido al inestable sistema de partidos y al diseño del sistema electoral (proporcional, con listas abiertas para escoger candidatos) con prácticas clientelistas y corporativas (Pachano, 2010). Este fenómeno puede observarse en el análisis de los procesos revocatorios, que se concentran en las provincias con altos índices de competencia política, como las provincias de la región costa⁹ (el tercer segmento mostrará algunos de los datos obtenidos en los procesos del 2010).

A nivel subnacional, la tendencia del sistema de partidos ecuatoriano desde las elecciones realizadas en 2006 manifestó elementos de reconfiguración. Las modificaciones en la competencia electoral entre partidos se suscitaron a partir de la aparición del Movimiento Alianza PAIS (MPAIS).

MPAIS ha maximizado sus votos en los últimos siete años de competencia electoral en nueve procesos electorales sucesivos a nivel nacional. Este movimiento político acaparó porcentajes promedio del 55% de la votación electoral¹⁰. Así, su actuación política consolidó instancias de efectividad a nivel local y se convirtió en la primera fuerza política en la mayor parte de cantones a nivel provincial (el respaldo electoral varía de 30% al 53% de la votación en cantones, con promedio de 41% a nivel provincial).

Aparentemente MPAIS ha logrado consolidar una sola fuerza política a nivel nacional, convirtiéndose en el partido dominante (elecciones 2013: 52,3%, 100 de 130 asambleístas) y legitimado con una gran ma-

9 En la región Costa la fragmentación y el número efectivo de partidos oscila entre tres y cuatro partidos que siempre están presentes en la contienda electoral. La fragmentación alcanza una media de 0,7%, aproximadamente, lo cual indica que las preferencias de voto de los electores es dispersa. La competitividad electoral alcanza un 11%, el sistema de partidos local es medianamente competitivo, tomando en cuenta que es una provincia con catorce cantones. [Análisis propio realizado en el ensayo: 2009, 'Dimensiones de la Estructura de Competencia del Sistema de Partidos en Ecuador a Nivel Subnacional', Quito: FLACSO-Ecuador.]

10 Análisis propio de resultados electorales en Ecuador 2007-2013. Datos disponibles en: <http://www.cne.gob.ec/>, [Revisado 26.05.2013].

yoría¹¹ (Larreátegui y Mantilla, 2013)¹². La disminución de la volatilidad electoral evidencia variaciones en la composición de las élites partidistas a nivel nacional, en todo tipo de elecciones populares, incluida la revocatoria del mandato¹³. El Anexo No.1 muestra que los candidatos que pertenecen a la afiliación política de MPAIS fueron rectificadas en sus cargos con el respaldo mayor al 51% en cada uno de los casos.

3. De 1998 a 2008: una década de avances y retrocesos normativos

El análisis normativo de la revocatoria permite identificar algunos criterios determinantes para caracterizar su evolución. Entre los criterios seleccionados para elaborar una comparación del marco constitucional están: las causales para solicitar una revocatoria, los porcentajes de firmas de respaldo y de participación electoral requeridos¹⁴, y el proceso de admisibilidad. Todos estos criterios atravesaron por circunstancias políticas coyunturales que resultaron en drásticas variaciones.

11 Los electores, en cada periodo electoral votan masivamente por el partido dominante, lo cual no ha permitido alternancia en el gobierno en los últimos seis años.

12 Ver: Larreátegui, Carlos, “La agonía de la izquierda” en: El Comercio, 27.03.2013. Ver también: Mantilla Sebastián, “El triunfo de Correa” en: El Comercio, 20.02.2013.

13 El apoyo continuo a un determinado partido en sucesivas elecciones es un factor que muestra una creciente identificación del elector, en el tiempo, hacia un determinado partido (ver Mainwaring y Zoco, 2007). Estos elementos requieren un análisis sociológico amplio de las percepciones ciudadanas y sus reconfiguraciones frente a los cambios socio-económicos actuales.

14 Es importante considerar que el voto en Ecuador es de carácter obligatorio, lo cual es una garantía de la participación en el día de las elecciones de los ciudadanos que constan en el registro electoral.

4. Las causales

En tanto la revocatoria del mandato es reconocida como un derecho político de los ecuatorianos, los motivos mínimos y suficientes que conlleven a su activación deberían sintetizarse en la pérdida de legitimidad de los representantes por el inadecuado desempeño en el cargo público. Sin embargo, en su primera introducción la disposición legal y constitucional de 1998 estableció como requisitos para activar el mecanismo los actos de corrupción, o el incumplimiento injustificado del plan de gobierno registrado durante la campaña¹⁵.

En casos de actos de corrupción, el reglamento¹⁶ adicionalmente disponía el requisito de una sentencia ejecutoriada previa que determinase que la autoridad cuestionada se encontraba involucrada en algún acto de corrupción. Sin embargo, con este requisito se eliminaba el mismo proceso revocatorio, ya que un funcionario pierde el derecho de ocupar un cargo público al tener una sentencia previa. En cuanto al incumplimiento del plan y si este era injustificado, el Tribunal Supremo Electoral era el órgano encargado de establecer si existía o no tal incumplimiento para luego dar paso al proceso electoral de revocatoria. En suma, el proceso revocatorio quedaba sujeto a la aprobación del organismo electoral, y de la eficacia del poder judicial. Esto explica que durante más de una década la revocatoria del mandato se mantuviera inactiva.

Las sucesivas crisis y protestas de la década de dos mil condujeron a una revisión del diseño constitucional. El marco constitucional del 2008 incorporó un cambio radical en cuanto a las causales. Al estar la revocatoria del mandato contemplada dentro de los derechos de participación ciudadana, se afirmó el principio de que los gobernantes deben sujetarse a los preceptos de quienes los eligieron (Rivera, 2006) y por lo tanto no cabe exigir otra causa que la pérdida de confianza de los electores.

15 Ver Art. 111 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.

16 Ver Art. 50 del Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato (R.O. 366, 11-VII-2001).

5. Los umbrales: firmas de respaldo y participación electoral

En cuanto a la participación electoral, la constituyente de 1998 establecía que para activar el plebiscito revocatorio se requería del 30% de firmas de respaldo de los inscritos en el padrón electoral de la circunscripción a la que perteneciese la autoridad cuestionada. Adicionalmente, el reglamento limitó el respaldo a los ciudadanos que además de estar inscritos en el padrón electoral de la circunscripción respectiva hubiesen votado en el proceso electoral previo (en que la autoridad fue electa). En caso de que un proceso revocatorio se llevase a cabo, se requería la mayoría absoluta de los votantes para remover a la autoridad de sus funciones. Como consecuencia, durante este primer periodo las solicitudes para revocar una autoridad no se concretaron ni se activó ningún proceso, lo que si ocurriría doce años más tarde.

La diferencia sustancial con la Constitución de 2008 es la reducción del 30% al 10% de firmas de respaldo para solicitar la revocación de la autoridad local en cargo público, y el 15% para revocar al presidente de la república. A esto se añadió el plazo de 180 días para recolectar las firmas, desde la entrega de formularios por parte del CNE¹⁷. Esto produjo que la revocatoria se promoció como un mecanismo accesible para ser convocado ‘desde abajo’, y suscitó un inesperado número de solicitudes de activación del mecanismo a partir del 2010. Desde 2008, la participación electoral para aprobar un plebiscito revocatorio para cualquier autoridad requiere de la mayoría de los votos válidos, con excepción del presidente de la república, cuya remoción requiere de la mayoría absoluta de los votantes para ser destituido.

17 Ver artículo 27 de la Ley de Participación Ciudadana.

6. El proceso de convocatoria a la revocatoria del mandato

Con la ley de 1998, la revocatoria podía activarse luego del primer año en funciones de la autoridad en cuestión, y antes del último año del periodo para el cual fuera elegida. Este requisito se ratificó en la Constitución del 2008, manteniendo abierto el debate sobre si el plazo de un año es suficiente para que una autoridad demuestre un adecuado desempeño en el cargo o lo contrario.

Posteriormente, se incrementó el plazo para convocar al proceso electoral de revocatoria. En la constitución de 1998 se establecía que 10 días posteriores a la verificación de las causales se convocaría a elecciones, y que las mismas debían tener lugar dentro de los 30 días siguientes. Mientras que en el marco constitucional del 2008, se estableció el plazo de 15 días posterior a la verificación de las firmas de respaldo para realizar la convocatoria, debido a la falta de exigir causales, además de que el proceso electoral contaría con los 60 días siguientes para ser convocado. La ampliación para convocar a un proceso electoral abre la posibilidad de maniobra política, tanto de la autoridad a ser revocada, como de la oposición. Durante un periodo extendido de campaña electoral se pueden suscitar dinámicas que desvirtúen el proceso de revocación.

A continuación, el cuadro No. 1 resume un cuadro comparativo en cuanto a los requisitos establecidos constitucionalmente para activar la revocatoria del mandato.

Cuadro No. 1
Comparación Constitución 1998 y Constitución 2008

	Constitución 1998	Constitución 2008
	Artículos 26, 109-113	Artículos 105-107
¿A quién?	Alcaldes, prefectos, diputados	Todas las autoridades de elección popular, incluido el presidente de la república
Causales	Actos de corrupción con sentencia. Incumplimiento del plan de trabajo validados por el Tribunal Contencioso Electoral.	Ninguna
Umbral de firmas de respaldo	30% de los inscritos en el registro electoral de la circunscripción territorial a la que pertenece la autoridad a quien se pretende revocar el mandato	Para el presidente el 15% de inscritos en el registro electoral. Para autoridades locales el 10% de los inscritos en el registro electoral.
Umbral de participación electoral	El voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes	Presidente – mayoría absoluta de votantes. Autoridades – mayoría Absoluta votos válidos
Cuándo revocar el mandato?	Luego del primer año y antes del último del periodo para el cual fue elegido	Luego del primer año y antes del último del periodo para el cual fue elegido
Procedimiento de Convocatoria a revocatoria	En 10 días luego de la verificación de las causales; y en los siguientes 30 días de la convocatoria para elecciones	En 15 días luego de la verificación de firmas; y en los siguientes 60 días de la convocatoria para elecciones

Fuente: Constitución de la República del Ecuador 1998-2008.

Elaboración: propia.

En el último trimestre del 2010, las reformas introducidas permitieron la activación de los primeros procesos revocatorios en el país. Las peticiones de recolección de firmas alcanzaron las 730 a finales 2010¹⁸, siendo las primeras en la historia de la democracia ecuatoriana. Sin embargo, se generaron dinámicas políticas de disputa entre las autoridades electas en contra de los proponentes de las

¹⁸ Las solicitudes para recolectar firmas y activar la revocatoria del mandato se iniciaron a mediados de 2010. Uno de los más polémicos procesos fue el iniciado en agosto 2010, por el activista político Carlos Vera, quien pretendía revocar el mandato al Presidente de la República, con la recolección del 15% de firmas de los registrados en el padrón electoral nacional, alrededor de 1 600 000 adhesiones.

revocatorias. Las polémicas eran en cuanto a la fluida aceptación de solicitudes. Actores políticos en oposición presentaron recursos de apelación ante el Tribunal Contencioso Electoral, respecto a los procesos de verificación de firmas de respaldo para ejecutar la revocatoria del mandato.

7. Los reajustes normativos del 2011

Es así que a finales del 2010, se suscitó un hecho extraordinario en la historia de la justicia constitucional del país. El secretario general de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), Jhony Fimal Chang, presentó una acción de inconstitucionalidad (el 10/11/2010 y admitida a trámite el 08/12/2010, Caso No. 0005-10-IO¹⁹) por omisión ante la Corte Constitucional en contra de la Asamblea Nacional y el Ejecutivo. El objetivo de la acción era suspender los procesos revocatorios y que se reformara la normativa vigente. El argumento de la AME alegaba que existía un inadecuado desarrollo de las normas que regulaban el ejercicio de la revocatoria²⁰, la ausencia de revisión de las peticiones por parte del organismo electoral competente, y las incongruencias y contradicciones entre las disposiciones constitucionales, las normas reguladas en el Código de la Democracia, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

En respuesta al pedido de la AME, la Corte Constitucional emitió una resolución (No. 001-11-SIO-CC, 26/01/2011) con medidas drásticas y limitantes reformas al mecanismo. En la sentencia los jue-

19 Datos disponibles en Registro Oficial No. 378, 04.02.2011. en: http://www.derechoecuador.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=6075 [Revisado: 29.05.2013]. Ver también: ‘Revocatoria enfrenta a Corte Constitucional y CNE’ en: <http://www.burodeanalisis.com/2011/01/28/revocatoria-enfrenta-a-corte-constitucional-y-consejo-nacional-electoral/>, [Revisado: 29.05.2013].

20 El afán era demostrar que la Asamblea Nacional desarrolló de forma inadecuada el ejercicio de la revocatoria del mandato en las leyes tanto en el Código de la Democracia y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

ces constitucionales²¹ se pronunciaron sobre los siguientes aspectos: (1) elaboración de mayor fundamentación que sustente el pedido de revocatoria del mandato a una autoridad, además de someterse a un proceso de revisión de pertinencia o no a cargo del órgano electoral; (2) disposición de notificar a la autoridad a quien se pretende revocar el mandato, en función de que pueda ejercer su derecho a la defensa; y, (3) correspondencia proporcional entre el número de firmas requeridas y la circunscripción electoral en donde se pretende ejecutar el proceso (Ramírez, 2012). Las reformulaciones jurídicas no solo detuvieron los procesos revocatorios pendientes, sino también limitaron drásticamente las solicitudes para recolección de firmas.

En tanto, los procesos de revocatoria del mandato convocados quedaron suspendidos hasta una próxima enmienda de regulación de procedimientos, y requisitos por parte de la Asamblea Nacional. Así, aproximadamente el 37% de las solicitudes de revocatoria quedaron postergadas, y 49 procesos revocatorios suspendidos para ajustarse posteriormente a las reformas. Contraria, y contradictoriamente, en Ecuador el uso frecuente de la revocatoria hizo que perdiera su poder, pese a que los principios democráticos se practican en la medida que a los ciudadanos no solo se les permite elegir, sino también se le otorga el derecho de participar y decidir. Sin embargo, siempre está en juego el manejo del poder (Rivera, 2006: 5), y el objetivo de la AME era frenar la activación de este mecanismo.

21 Los instrumentos legales empleados en la sentencia de la Corte Constitucional consiguieron frenar la activación accesible de la revocatoria. La objeción era contra la norma electoral y la norma de participación ciudadana y la ausencia de correspondencia con la Constitución. Los argumentos jurídicos se entrelazaron unos con otros con el afán de impedir que se siguiera adelante con el proceso de revocatoria solicitado por los ciudadanos.

Cuadro No. 2
Comparación de las reformas a la revocatoria del mandato

	Código de la Democracia, y Ley de Participación Ciudadana Inicialmente	Reformas Mayo 2011
Causales	Ninguna	Incumplimiento del plan de trabajo
Requisitos de Admisión	El proponente debía estar: en goce de los derechos políticos	Comprobar la identidad del proponente, Estar empadronado en la circunscripción electoral de la autoridad a la que pretende revocar Demostrar no encontrarse acusado en alguna de las causales que lo inhabiliten, Exponer los motivos por los cuales se solicita la revocatoria; y, Proponer una sola vez la solicitud para una misma autoridad
Proceso de Admisión	Ninguno	Previa revisión del Consejo Nacional Electoral, de los requisitos de admisibilidad
Firmas de Respaldo	Porcentaje establecido de acuerdo a la autoridad a ser revocada	Porcentaje establecido de acuerdo a la autoridad a ser revocada; y, a la circunscripción territorial. Los porcentajes varían desde 10% en circunscripciones de 300 000, al 25% en circunscripciones de 5 000
Plazos para recolección de firmas de respaldo	Plazo de 180 días desde el día en que se entrega el formulario	Plazo establecido de acuerdo al tipo autoridad y a la circunscripción electoral, y oscila desde 60 días hasta 180 días.
Convocatoria	15 días después de la verificación de firmas	15 días después de la verificación de firmas
Intervención de la autoridad a ser revocada	En la campaña electoral	Impugnando la solicitud de revocatoria en admisibilidad; y, campaña electoral

Fuente: Ley Orgánica Electoral 'Código de la Democracia', Ley reformativa a la ley orgánica de Participación Ciudadana.

Elaboración: propia.

Una breve comparación entre el ‘antes’ y ‘después’ de la sentencia en el cuadro No.2, permite discernir las consecuencias del pronunciamiento de la Corte Constitucional que generaron cambios en el ejercicio de la revocatoria del mandato. Sobre todo, es importante observar el proceso de admisión al que debe someterse la solicitud, como uno de los elementos que explica la disminución de activaciones. El (1) justificar los motivos y someterlos a aprobación del organismo electoral encargado podría reducir el poder crítico de los ciudadanos, en cuanto el organismo electoral no únicamente verifica los requisitos sino también los juzga. Adicionalmente, el (2) haber establecido la posibilidad de que la autoridad sea notificada para que impugne la solicitud para su revocatoria²² podría desvirtuar la voluntad y soberanía de los ciudadanos de revocar al representante.

Por tanto, establecer tales requisitos y procesos de admisión demuestra que pese a que los ecuatorianos han participado en procesos que demuestran su poder crítico e injerencia política para democratizar su sociedad, las instituciones representativas, los marcos legales y normativos han sido dispuestos para su contención (Ramírez, 2012).

Entre otros aspectos, es relevante analizar el presupuesto que se destina para la publicidad y el gasto de organización y convocatoria de estos procesos electorales especiales. Especiales por ser extraordinarios a los periodos electorales para elección de dignidades claramente establecidos en la constitución. Hasta el momento, los gastos en que incurran los gobiernos locales serán designados del presupuesto general estatal²³. Este es uno de los elementos que requiere ampliar la investigación ya que los gastos no son considerados en el momento de activarlo como sucede en otras legislaciones²⁴.

22 Ver artículo 15 del Reglamento de Consultas populares, iniciativa y revocatoria del CNE, publicado en el RO 536 del 16-sep-2011, última modificación 09-enero-2012, vigente.

23 Ibid. artículo 33.

24 En Estados Unidos por ejemplo, en donde pese a su infrecuente uso el mecanismo se mantiene vigente en las legislaciones de los estados que la adoptaron, y es analizado de acuerdo a los costos y beneficios que puedan suscitar en las localidades a ser ejecutado.

Las asimetrías entre las normas que regulan la revocatoria denotan un rechazo por parte de las autoridades a asumir que la existencia de la revocatoria es la exigencia de desempeñar su cargo con responsabilidad ante los electores. Se puede entender que podría existir un temor por parte de los representantes electos de perder independencia para ejercer su labor, ya que esta puede estar sometida no solo a consideración de sus electores, sino también a la manipulación de la oposición política.

8. Evaluación de las prácticas

Durante el primer periodo de revocatorias, antes de las reformas de 2011, los procesos derogatorios se orientaron principalmente en contra de autoridades locales. En los meses de apogeo de solicitudes, tanto los alcaldes, presidentes y vocales de juntas parroquiales, concejales urbanos y rurales fueron los actores más pretendidos para ser destituidos. Sin embargo, una lectura de los resultados obtenidos revela que la mayoría de las autoridades sometidas a remoción obtuvieron un respaldo considerable, que les permitió permanecer en sus cargos.

El total de los 78 procesos revocatorios ejecutados desde diciembre 2010 hasta julio de 2011²⁵ se produjeron en gobiernos locales. En los gobiernos municipales 40 procesos revocatorios concluyeron en elecciones. Tan solo el 37% de las autoridades, tanto alcaldes como concejales urbanos y rurales, fueron destituidos de sus cargos. La restitución en los cargos de más del 60% de las autoridades devela que puede existir una erosión durante el proceso de activación del mecanismo. El resultado estima una ausencia de continuidad y correspondencia entre el periodo de recolección de firmas y las elecciones. La solicitud para revocar a una autoridad conforme el proceso avanza aparenta perder respaldo.

(Ver Spivak. 2011)

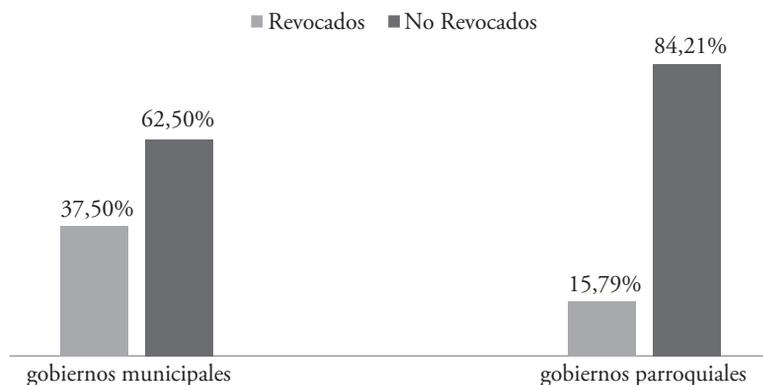
25 Ver: '49 Revocatorias del mandato se votarán en julio (2011)' en: La Hora, 23.05.2011, Disponible en: http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101145628/-1/49_revocatorias_de_mandatos_se_votar%C3%A1n_en_julio.html. Ver también: Paredes, Milton, La Revocatoria del Mandato en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2012.

A nivel de gobierno parroquial se replicó la misma tendencia. De 38 procesos electorales de revocatoria, el 84% de las autoridades fueron confirmadas en sus cargos. Es así que pese al incremento de procesos de activación de este mecanismo, los altos porcentajes de autoridades ratificadas en sus funciones públicas denota que el mecanismo fue empleado como dispositivo correctivo frente a la ausencia de consensos institucionales internos, o como arma desestabilizadora de revanchas de la oposición (ver Welp y Serdült, 2009 y 2012; Pachano, 2010).

Es relevante reflexionar sobre la descentralización de los gobiernos locales, que puede ocasionar que la introducción de la revocatoria del mandato, desde arriba, es decir desde el marco constitucional hacia la normativa local sea conflictiva. Distinguir si este instrumento es únicamente un mecanismo de participación política, o un mecanismo correctivo o de control político, es una tarea pendiente.

El gráfico No. 1 muestra la tendencia de revocatoria del mandato a nivel de gobiernos locales durante los procesos electorales 2010-2011.

Gráfico No. 1:
Procesos revocatorios convocados a nivel de gobiernos locales



Fuente: CNE.

Elaboración: propia.

En cuanto a la gobernabilidad, los datos muestran que al ser más del 60% de las autoridades confirmadas en sus funciones, no puede ser considerada la causa para producir inestabilidad a nivel local. Buena parte de las autoridades se mantuvieron para continuar en su periodo a través de un proceso electoral participativo, contando con el respaldo necesario de votación popular para legitimar su posición. No obstante, una pregunta de análisis y debate pendiente sería, qué sucede con el 40% en que las autoridades si fueron removidas.

A nivel municipal, los alcaldes receptaron 17 procesos revocatorios, en los cuales el 65% fue confirmado en su cargo. Los concejales tuvieron una mínima diferencia siendo confirmado el 61% de los 23 llamados a proceso de revocación. Lo mismo ocurrió a nivel parroquial. Pese a que se realizaron 30 procesos para revocar a los vocales de las juntas parroquiales, solo el 10% fue destituido.

A nivel nacional existieron iniciativas de revocatoria presidencial a Rafael Correa Delgado. La aceptación de las solicitudes quedaron inconclusas debido al incumplimiento de los plazos previstos para la recolección de firmas, y los procesos quedaron archivados en el CNE.

Reflexionar sobre los resultados también permite observar que puede ser que los funcionarios públicos reiterados en sus cargos contarán con el apoyo necesario proveniente por votos en contra de los proponentes de la revocatoria. Cabe también recordar que el sistema de partidos, y las coaliciones partidarias han mudado durante la última década.

Del total de 17 alcaldes sometidos a revocación, tres pertenecían al movimiento Alianza País, y ninguno de ellos fue revocado de su cargo²⁶. En cuanto a concejales, rurales y urbanos, y miembros de juntas parroquiales, la destitución de autoridades afines al gobierno estuvo entre uno y cuatro autoridades removidas de sus cargos.

En cuanto a la tendencia revocatoria por regiones muestra que del total de procesos electorales de revocación el 54% se realizaron en la

²⁶ El anexo No.1 resume las autoridades que fueron sometidas a procesos electorales de revocatoria a nivel nacional. Detalla la afiliación política de quienes solicitaron su revocatoria y su afiliación, además de algunos haber participado en las elecciones junto con las autoridades sometidas a revocación.

costa, el 32% en la sierra, y el 14% en la amazonía. El cuadro No. 3 muestra la distribución concentrada en 13 provincias.

Cuadro No. 3
Procesos electorales de revocatoria a nivel regional

	Provincia	Procesos Revocatorios
Costa	El Oro	6
	Esmeraldas	10
	Guayas	13
	Manabí	13
Sierra	Pichincha	4
	Santo Domingo de los Tsáchilas	2
	Tungurahua	1
	Loja	17
	Cañar	1
Amazonia	Morona Santiago	9
	Pastaza	1
	Zamora Chinchipe	1

Fuente: CNE

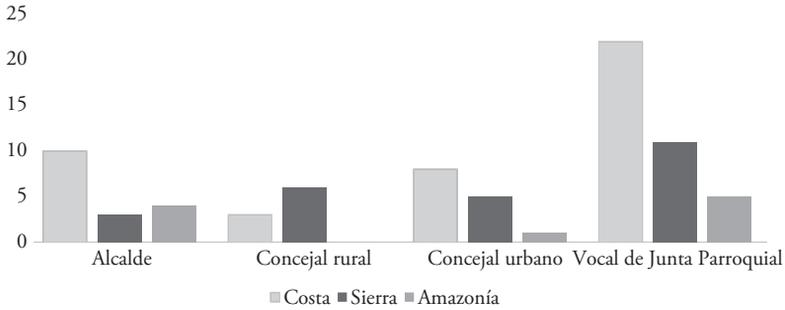
Elaboración: propia

Las dinámicas políticas-electorales a nivel local presentan una alta participación de pequeños movimientos políticos locales. Partidos como la Izquierda Democrática (ID), Partido Social Cristiano (PSC), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Partido Sociedad Patriótica (PSP), Movimiento Popular Democrático (MPD), aparecen en la contienda electoral en alianzas en muchos de los cantones de las provincias, para las elecciones a dignidades como alcalde y prefecto²⁷.

El gráfico No. 2 muestra la distribución regional por autoridades de la tendencia de los procesos electorales de revocatoria del mandato realizados en el 2010-2011.

27 Análisis propio de resultados electorales en Ecuador 2007-2013. Datos disponibles en: <http://www.cne.gob.ec/>, [Revisado 26.05.2013].

Gráfico No.2
Procesos revocatorios por región y dignidad local



Fuente: CNE.

Elaboración: propia

En un segundo periodo, al calificar las solicitudes para revocar a una autoridad sujeta a las reformulaciones jurídicas del 2011, se registran solamente 54 solicitudes presentadas ante el CNE, de las cuales ninguna ha sobrevivido al proceso de admisión. Por tanto, no se registran revocatorias posteriores para poder realizar la comparación respectiva.

9. Conclusiones

Para analizar las ventajas o desventajas de este mecanismo es necesario considerar el aumento de interés de los electores para intervenir directamente en la toma de decisiones políticas, la evolución normativa que configura la rendición de cuentas y la facultad del elector para destituir a dicha autoridad, en caso de que haya perdido la confianza en su labor.

Es válido proponer que el aumento del interés por participar políticamente y la directa influencia y presión ciudadana se debe a la paulatina deslegitimación de los partidos políticos y al fracaso del desempeño de gobierno (la realidad frente a la expectativa). Así también a los intereses, conflictos y transformaciones culturales y al cambio de

valores sociales²⁸ que explican la disminución del respaldo ciudadano a las instituciones tradicionales, sin que esto necesariamente signifique la pérdida de credibilidad en la democracia misma y sus principios (ver Inglehart, 2005).

En cuanto a la evolución normativa, pese a que los cambios constitucionales del 2008 (aparentemente) respondieron a las demandas ciudadanas, las posteriores reducciones y reformas del diseño institucional y el cambio de las reglas que regulan la revocatoria del mandato respondieron a los sectores dominantes y a las presiones políticas coyunturales para frenar la creciente activación del mecanismo. Esto evidencia la debilidad de marcos normativos e instituciones que se modifican en períodos de tiempo relativamente cortos. La inestabilidad en las reglas del juego además de incertidumbre, generó también desinterés por la participación política institucional. Por esta razón, posterior a las reformas emitidas en la sentencia de la Corte Constitucional, no se registraron más procesos concluidos y aprobados para activar referendos revocatorios.

La alta incidencia a nivel de gobiernos locales muestra la necesidad de instancias de rendición de cuentas previas a la revocatoria del mandato, ya que este debería ser un mecanismo activado en última instancia. Las administraciones locales requieren emprender una reestructuración del proceso de toma de decisiones, en cuanto comparta poder de decisión con actores de la sociedad civil y garantice su involucramiento. Este incremento de la participación ciudadana a nivel local podría viabilizar canales y estrategias de buen gobierno, y mayor representatividad. Así, lo que se podría evitar son manipulaciones políticas que utilizan la revocatoria como una estrategia de desestabilización de una administración específica, costos electorales, permanentes campañas electorales, y posibles fluctuaciones de gobernabilidad.

28 Son nuevas formas de expresión y participación política, como el activismo en movimientos sociales y acción directa.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (1996). “Ecuador, El bucaranismo en el poder” en: *Nueva Sociedad*, No. 146, pp. 6-16.
- De la Torre, C. (2006). “Protesta y democracia en Ecuador: La caída de Lucio Gutiérrez” en: *Europa América Latina*, No. 21, Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- De la Torre, C. (2005). “El regreso de Abdalá” en: *Iconos*. Revista de Ciencias Sociales, No.23, FLACSO-Ecuador, septiembre 2005, pp. 101-108.
- Freidenberg, F. (2006). “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto” en: Sánchez, Thompson (eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*, Cuadernos CAPEL 50, pp. 91-141.
- Freidenberg, F., Alcántara, M., (2001). “Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional” en: *América Latina Hoy*, No.27, Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, pp.123-152.
- Inglehart, R. (2005). “Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy” en: Norris, Pippa, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, New York: Oxford University Press.
- León, M. (2003). “Etnicidad, y exclusión en Ecuador: una mirada a partir del último censo de población 2001” en: *Iconos*, revista de Ciencias Sociales, No.17, Quito: FLACSO sede Ecuador, pp. 116-132.
- Norris, P. (ed.) (2005). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, New York: Oxford University Press.
- Pachano, S. (2008). “Democracia Directa en Ecuador” en: Lissidini, A., (coord.) et al., *Democracia Directa en Latinoamérica*, 1ra Ed. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Pachano, S. (2010). *Democracia Representativa y mecanismos de Democracia Directa y Participativa*, Quito: ILDIS.
- Pachano, S. (2008). *Descentralización y sistemas subnacionales de partidos*, FLACSO, pp. 1-10.

- Rivera, J., (2006). “Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales” en: *Revista de Derecho Electoral* No.2, Segundo semestre, pp.1-42.
- Spivak, J. (2004). “California’s Recall: Adoption for the ‘Grand Bounce’ for Ellected Officials” en: *California History*, Vol. 81, No. 2.
- Spivak, J. (2011). “Wisconsin Recall Attempt Might Backfire in Presidential Election” en: *Roll Call*, Disponible en: http://www.rollcall.com/news/wisconsin_recall_attempt_might_backfire_in_presidential_election-208116-1.html
- Unda, M., (2005). “Quito en abril: los forajidos derrotan al coronel”, en: *OSAL: Observatorio Social de América Latina*. Año 6 No. 16, Buenos Aires: CLACSO.
- Welp, Y., Serdült, U. (coord.) (2009). *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires: Prometeo libros.
- Welp, Y., Serdült, U. (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.
- Welp, Y., Serdült, U. (2014). “Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la revocatoria de mandato en los municipios de los países andinos”, en *Democracias en Movimiento*, Lissidini, Welp y Zovatto (Coords). UNAM.
- Welp, Y., y Serdült, U. (2012). “¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos” en *Desafíos* 24 (1), pp. 169-192.

Anexo 1
Procesos de revocatoria Ecuador

Organización política	Cantón	Padrón 2009	Votos obtenidos	Firmas presentadas	%Firmas válidas	Votos		Revoca
						Sí	No	
Autoridad sometida a consulta: Alcalde								
Pachakutic	Tiwintza	3 819	47%	530	86%	53%	43%	Sí
Partido Unión Demócrata Cristiana	Naranjito	25 865	32%	3 488	77%	37%	57%	No
Pachakutic	Palora	52 80	33%	1 032	71%	44%	52%	No
PAIS	Playas	25 726	32%	4 080	76%	45%	50%	No
Conciencia Ciudadana	Puyango	12 920	37%	1 576	84%	48%	49%	No
Alianza MP-MMIN	Junín	17 116	30%	2 664	74%	55%	39%	Sí
Movimiento Autonomico Regional	Balsas	5 623	35%	776	76%	46%	49%	No
PAIS	Huaquillas	30 437	50%	6 440	65%	39%	41%	No
Partido Renovador Institucional Acción Nacional	CrnI Marcelino Maridueñas	10 046	28%	1 272	82%	32%	64%	No
Partido Sociedad Patriótica	Santa Lucía	27 020	36%	3 616	76%	39%	52%	No
PAIS	Pindal	6 047	53%	848	84%	37%	59%	No
Alianza MP-MMIN	Jaramijó	9 676	54%	1 512	85%	47%	45%	Sí
Alianza MIC-MPD	Puerto López	13 802	28%	1 992	81%	30%	64%	No
Alianza MAS/MUJPP-NP	Limón Indanza	7 674	44%	1 184	74%	38%	58%	No
Alianza Partido Sociedad Patriótica – MIEA	Pablo Sexto	1 340	54%	312	64%	49%	46%	Sí
Movimiento Independiente Baños Turístico	Baños	15 653	23%	2 448	65%	52%	42%	Sí
Alianza Partido Sociedad Patriótica - Partido Renovador Institucional Acción Nacional	Palanda	5 430	39%	856	79%	51%	47%	Sí

Organización política	Cantón	Padrón 2009	Votos obtenidos	Firmas presentadas	%Firmas válidas	Votos Sí	Votos No	Revoca
Concejal rural								
Conciencia Ciudadana	Puyango	12 920	18%	672	83%	49%	46%	Sí
Acción Regional por la Equidad	Puyango	12 920	13%	680	80%	48%	46%	Sí
Conciencia Ciudadana	Pindal	6 047	17%	248	75%	46%	50%	No
Conciencia Ciudadana	Pindal	6 047	20%	304	67%	34%	60%	No
PAIS	Pindal	6 047	22%	312	61%	32%	60%	No
PAIS	Puyango	12 920	17%	816	74%	34%	60%	No
Alianza MP-MMIN	Montecristi	37 852	31%	360	60%	41%	54%	No
PAIS	Samborondón	40 440	15%	584	81%	43%	47%	No
PAIS	Samborondón	40 440	6%	680	69%	44%	47%	No
Concejal urbano								
Alianza Partido Sociedad Patriótica – MIEA	Pablo Sexto	1 340	14%	360	70%	31%	67%	No
PAIS	Pindal	4 273	26%	520	85%	54%	42%	Sí
Conciencia Ciudadana	Pindal	4 273	5%	520	85%	54%	42%	Sí
PAIS	Jaramijó	9 676	9%	2 240	79%	35	56%	No
Alianza MP-MMIN	Jaramijó	9 676	11%	2 240	77%	34%	58%	No
Movimiento de la Revolución Ciudadana	Jaramijó	9 676	8%	2 240	81%	35%	56%	No
Movimiento Autonómico Regional	Huaquillas	30 437	9%	6 616	58%	42%	48%	No
PAIS	Pindal	4 273	8%	568	81%	40%	56%	No
PAIS	Puyango	7 720	18%	1 184	71%	33%	63%	No
Alianza MP-MMIN	Jaramijó	9 676	5%	1 504	86%	48%	42%	No
Alianza MP-MMIN	Jaramijó	9 676	4%	1 504	88%	48%	42%	Sí
Movimiento de la Revolución Ciudadana	Jaramijó	9 676	7%	1 504	87%	47%	44%	Sí
PAIS	Jaramijó	9 676	6%	1 504	87%	50%	41%	Sí
Movimiento Municipalistas por la Integración Nacional	Pedro Vicente Maldonado	8 404	4%	1 584	60%	51%	42%	Sí

Organización política	Cantón	Padrón 2009	Votos obtenidos	Firmas presentadas	%Firmas válidas	Votos Sí	Votos No	Revoca
Vocal de Junta Parroquial								
Movimiento Independiente Unidos por Pastaza	Santa Clara	481	9%	126	91%	41%	56%	No
PAIS	Santo Domingo	4 647	7%	600	91%	37%	52%	No
Alianza Partido Socialista Frente Amplio - Movimiento Autonomico Regional	Zaruma	1 006	12%	184	61%	36%	61%	No
PAIS	Milagro	707	7%	152	62%	66%	26%	Sí
PRE	Muisne	639	3%	112	71%	38%	52%	No
Alianza Movimiento Municipalista MIN - Movimiento Revolucionario Social El Hombre MRSH	Muisne	639	5%	112	66%	40%	52%	No
PAIS	Muisne	639	8%	112	71%	39%	53%	No
PAIS	Muisne	639	8%	104	73%	35%	56%	No
Partido Sociedad Patriótica	Muisne	639	7%	104	72%	39%	52%	No
Acción Regional por la Equidad	Paltas	1 234	5%	224	79%	50%	46%	Sí
PAIS	Santo Domingo	3 362	9%	480	79%	32%	61%	No
Alianza Partido Roldosista Ecuatoriano - Movimiento Autonomico Regional	Santa Rosa	1 001	10%	160	86%	32%	66%	No
PAIS	Manta	2 059	8%	312	80%	46%	43%	Sí
Alianza Movimient Popular Democrático -MPUR	Río Verde	3 456	5%	648	72%	51%	37%	Sí
PAIS	Cañar	1 192	10%	256	69%	58%	37%	Sí
PAIS	Zaruma	1 006	6%	256	64%	39%	56%	No
Alianza Partido Sociedad Patriótica - Izquierda Democrática	Río Verde	3 456	5%	656	76%	42%	51%	No

Organización política	Cantón	Padrón 2009	Votos obtenidos	Firmas presentadas	%Firmas válidas	Votos Sí	Votos No	Revoca
Partido Roldosista Ecuatoriano	Río Verde	3 456	4,25%	656	75%	40%	52%	No
PAIS	Río Verde	3 456	5%	648	73%	51%	40%	Sí
PAIS	Daule	3 669	5%	600	75%	34%	56%	No
Alianza Partido Sociedad Patriótica - Madera de Guerrero	Guayaquil	6 644	15%	968	73%	31%	57%	No
Alianza Partido Sociedad Patriótica - Madera de Guerrero	Guayaquil	6 644	12%	968	76%	37%	48%	No
Alianza Partido Sociedad Patriótica - Madera de Guerrero	Guayaquil	6 644	12%	968	78%	36%	49%	No
Movimiento Red, Ética y Democracia	Guayaquil	6 644	3%	968	76%	36%	49%	No
PAIS	Guayaquil	6 644	4%	968	73%	41%	42%	No
PAIS	Paltas	1 234	4%	176	74%	41%	55%	No
Movimiento Vida para Paltas	Paltas	1 234	4%	176	72%	37%	57%	No
Conciencia Ciudadana	Paltas	1 234	5%	232	65%	38%	57%	No
PAIS	Paltas	388	11%	72	78%	32%	67%	No
Alianza MP-MMIN	Chone	2 077	9%	384	71%	27%	66%	No
PAIS	Morona	909	8%	176	65%	43%	50%	No
Movimiento Independiente Fuerza AMA	Morona	909	4%	160	62%	40%	52%	No
PAIS	Morona	251	13%	56	82%	48%	48%	No
Movimiento Independiente Nueva Generación Amazónica	Santiago	435	9%	80	79%	42%	55%	No
Movimiento Gualenanos al Cambio	Quito	1 464	4%	320	54%	34%	60%	No
Partido Izquierda Democrática	Quito	1 464	4%	312	58%	37%	56%	No
PAIS	Quito	1 464	9%	320	65%	35%	59%	No
Partido Roldosista Ecuatoriano	Muisne	596	7%	256	44%	46%	51%	No

Fuente: CNE. Elaboración: Propia.

Venezuela: polarización, revocatoria y después

Miriam Kornblith

National Endowment for Democracy (Estados Unidos)

1. El contexto de la revocatoria del mandato

La revocatoria del mandato está consagrada en la vigente constitución venezolana promulgada en 1999. La constitucionalización de esta figura de democracia participativa fue una propuesta central de la primera campaña electoral de Hugo Chávez y de la coalición política que lo respaldó. Para ello, la campaña planteó la necesidad de convocar una asamblea constituyente que incorporara la revocatoria del mandato en la constitución resultante.

Pero la posibilidad de consagrar este mecanismo ya había sido planteada durante las deliberaciones que tuvieron lugar en la Comisión Bicameral de Revisión de la Constitución de 1961 entre 1989 y 1992. El proyecto de reforma constitucional presentado por dicha comisión al Congreso de la República en marzo de 1992 incluía la revocatoria del mandato de todas las autoridades electas, mediante iniciativa y consulta popular, junto con otros mecanismos de democracia directa, tales como los referendos consultivos, aprobatorios y abrogatorios, diversas modalidades de iniciativa popular y la convocatoria de una asamblea constituyente. No obstante, este intento fracasó al ser suspendida la segunda discusión de la reforma constitucional en la Cámara del Senado a finales de 1992 (Kornblith, 1998).

Desde los tiempos de la fallida reforma constitucional, la incorporación de los diversos mecanismos de democracia directa en el orden jurídico y sociopolítico venezolanos formó parte de un movimiento crítico respecto del rendimiento de la democracia venezolana que, después de más de tres décadas de funcionamiento desde su instauración en 1958, mostraba signos de agotamiento y distorsiones importantes. Una crítica generalizada era la excesiva partidización de las decisiones colectivas y el monopolio de la participación y representación sociopolítica por parte de los partidos políticos. Frente a estos cuestionamientos surgieron propuestas variadas, muchas de ellas emanadas de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) creada en 1985.

Las formulaciones más exitosas fueron la puesta en marcha de la descentralización político-administrativa y la reforma de las reglas del juego electoral, como la incorporación de la personalización del sufragio y el sistema electoral mixto para cuerpos deliberantes. Ambas reformas se implantaron a partir de 1989. La vertiente que impulsaba la incorporación de los mecanismos de democracia directa para diversificar los canales de participación y de toma de decisiones ciudadanas tuvo una primera expresión significativa en la aprobación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) de diciembre de 1997, que consagró el referendo consultivo de alcance nacional.

2. Experiencia con los mecanismos de la democracia directa

Aunque en Venezuela se había experimentado con algunos instrumentos aislados de democracia directa, su uso sistemático en el ámbito nacional se inicia con el ascenso de Chávez al poder y se mantiene a lo largo de sus años en la presidencia (1999-2013). La primera vez que se activó el referendo consultivo de alcance nacional fue el 25 de abril de 1999, a propósito de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC). La iniciativa surgió del presidente

de la república apenas posesionado en el cargo, en febrero de 1999, y fue aprobada por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Esta convocatoria generó un gran número de consultas e impugnaciones ante la Corte Suprema de Justicia.

La Constitución de 1961, en vigor en el momento de la convocatoria, no contemplaba la figura de una ANC y menos aún un referendo para convocarla. No obstante, se utilizó la figura del referendo consagrada en la Ley del Sufragio para consultar materias de alcance nacional. Todo este proceso atravesó una ruta jurídico-institucional delicada, marcada por la confrontación entre los llamados “poderes constituidos” y el “poder constituyente”. Esta tensión se expresó en el auto-atribuido carácter originario de la ANC y la “supraconstitucionalidad” que la Corte Suprema de Justicia le atribuyó a ésta (TSJ, 37–69), lo que supuso el abandono de facto de la legalidad emanada de la vigente pero supuestamente “moribunda” Constitución de 1961¹. La ANC fue concebida como “originaria” y, por tanto, no limitada ni subordinada a los llamados poderes constituidos. A partir de tal condición se convirtió en un instrumento para la reestructuración de los poderes públicos y de consolidación de los nuevos ocupantes del poder aun antes de promulgada la nueva constitución².

El referendo se activó nuevamente en 2000, para consultar al electorado sobre la cesación de todos los cargos directivos de la estructura sindical del país. Su utilización para este fin generó una amplia polémica puesto que existían serias dudas acerca de si se trataba de una “materia de alcance nacional” o de ámbito restringido al sindical. Estas y otras materias fueron decididas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), conforme con las aspiraciones de

1 En la ceremonia de toma de posesión (02/02/99), el electo presidente Chávez respondió al juramento de rigor para asumir el cargo de la siguiente manera: “Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo que sobre esta moribunda Constitución [refiriéndose a la vigente constitución de 1961] impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos.” Tomado de: Leal, 2004: 3. Para Leal este acto marca el “proceso de des-institucionalización de la vida política venezolana” (Ibid: 2).

2 Por detalles véase Kornblith 2003 y 2005.

los parlamentarios de las bancadas pertenecientes a la coalición gubernamental, que en esta ocasión fungieron como los promotores de la consulta (TSJ, 145–157).

Entre estas experiencias y la realización del referendo revocatorio presidencial, el 15 de agosto de 2004, hubo dos tentativas fallidas de utilizar los mecanismos de democracia directa por parte de sectores opuestos al presidente Chávez y a su proyecto político. La primera tentativa fue organizada por diversos partidos y grupos de la sociedad civil que se propusieron convocar varios referendos consultivos. Uno era sobre la enmienda a la Constitución para recortar el período presidencial de seis años y otro acerca de la renuncia presidencial. En noviembre de 2002, los promotores de estas iniciativas presentaron ante el CNE cerca de dos millones de firmas para activar el referendo acerca de la renuncia presidencial. El órgano electoral aprobó luego la convocatoria de la consulta para el 3 de febrero de 2003. No obstante, el 22 de enero de 2003, a escasas semanas de su realización, una decisión de la Sala Electoral del TSJ anuló la convocatoria del referendo por encontrar vicios en la conformación de la junta directiva del organismo electoral.

La segunda tentativa fallida consistió en el primer intento de convocar un referendo revocatorio presidencial. Con este propósito, 3.2 millones de solicitudes fueron reunidas en febrero de 2003 a través de una iniciativa articulada por diversos grupos opositores, denominada el “firmazo”, en sustitución del suspendido referendo. Las solicitudes fueron presentadas ante el CNE el 20 de agosto de 2003. En este caso la mayoría progubernamental del órgano comicial decidió en contra de la iniciativa. Los tres directivos pro-oficialistas alegaron el incumplimiento de “formalidades esenciales” por parte de los promotores de la consulta, como la extemporaneidad de la recolección de firmas y la falta de mención del organismo electoral en el encabezado de las planillas (CNE).

Este examen revela que la puesta en marcha de los mecanismos de la democracia directa entre 1999 y 2003 fue intensa, que carecía del debido desarrollo legal e institucional y que requirió, para cada caso,

decisiones que no fueron jurídicamente consistentes entre sí. Paradójicamente, la activación de los mecanismos de democracia directa se topó con mayores dificultades bajo el mandato de la Constitución de 1999 que en el marco de la Constitución de 1961, a excepción de la consulta acerca de la renovación de la dirigencia sindical promovida por el oficialismo. En cada oportunidad en que los instrumentos de la democracia directa fueron enarbolados por sectores opositores al gobierno, tropezaron con severos impedimentos para su activación. En cambio, su desarrollo fue facilitado cuando se trató de procesos cuya iniciativa correspondió y favoreció al oficialismo. Todos estos aspectos se acentuaron en ocasión de la promoción de la revocatoria del mandato presidencial, que tuvo lugar el 15 de agosto de 2004.

Después del referendo revocatorio de 2004 tuvieron lugar dos consultas refrendarias de alcance nacional, vinculadas con la reforma de la Constitución de 1999. En la primera ocasión, el 4 de diciembre de 2007, se sometió a la consideración del electorado una ambiciosa propuesta de reforma de la Constitución. La iniciativa surgió del presidente Chávez, y fue ampliada por la Asamblea Nacional. Abarcaba materias fundamentales como la reorganización político-administrativa del país, la redefinición del concepto de propiedad, el fortalecimiento de las competencias presidenciales y la reelección indefinida del presidente, la consagración de un Estado socialista, la constitucionalización de los concejos comunales del poder popular, de las misiones y de fondos extrapresupuestarios, entre otras³. En el referendo la propuesta oficial fue derrotada por estrecho margen⁴. La segunda consulta tuvo lugar el 15 de febrero de 2009. En esta ocasión, el presidente, con el aval de la Asamblea Nacional, sometió a consideración del electorado la enmienda de la constitución limitada a admitir la elección indefinida de los cargos de elección popular. Al concentrarse este segundo intento

3 El examen exhaustivo de esta propuesta de reforma constitucional en: Rachadell (2007).

4 La consulta fue presentada en dos bloques temáticos. Los resultados de cada bloque difirieron ligeramente; Bloque A: SI: 49,29%, NO: 50,7%; Bloque B: SI: 48,94%, NO: 51,05%; la abstención alcanzó el 44%. Ver: <http://www.cne.gov.ve>

exclusivamente en la reelección y ampliarla a todos los cargos de elección popular se limaron buena parte de las resistencias a la propuesta anterior, y el resultado favoreció al presidente⁵.

Siguiendo el patrón antes señalado, en ambos procesos se verificó un exacerbado ventajismo pro oficial. Todas las controversias de fondo y de forma, asociadas con los aspectos legales, institucionales, organizativos y procedimentales de ambas consultas fueron zanjadas de manera expedita y favorable a los objetivos gubernamentales.

3. La solución institucional a la crisis política (2002–2004)

La revocatoria del mandato surgió, como se dijo, de las deliberaciones de la ANC. Los representantes de la coalición gobernante tuvieron una presencia hegemónica en la Asamblea, ocupando el 95% de los cargos (a partir de aproximadamente 65% de los votos) de modo que en el diseño institucional resultante se impuso el proyecto sociopolítico de los nuevos ocupantes del poder. En el tratamiento de algunos temas polémicos hubo importantes divergencias entre el bloque mayoritario y la exigua representación opositora (por ejemplo, en los temas del parlamento unicameral, el cambio de nombre de la república o la reelección presidencial) y en otros temas incluso se expresaron diferencias relevantes dentro del bloque mayoritario (como la libertad de expresión y los derechos de los pueblos indígenas). Sin embargo, respecto de la revocatoria del mandato no hubo divergencias de relieve.

No obstante, la dinámica sociopolítica subsiguiente llevó a colocar la figura de la revocatoria del mandato en el centro de la confrontación y del debate político, como expresión de la polarización y el antagonismo que caracterizaban las relaciones entre el gobierno y la oposición en aquellas circunstancias, y que siguieron marcando la larga permanencia de Chávez en la presidencia hasta su fallecimiento, el 5 de marzo de 2013.

Los sectores de oposición intentaron desplazar del poder al presidente

⁵ El Sí obtuvo 54,85% y el No 45,14%. La abstención, por su parte, se ubicó en 29,67%.

Chávez a través de diversas acciones institucionales y no institucionales; como fueron las masivas movilizaciones y marchas de protesta durante los años 2002 y 2003, la solicitud de renuncia, el breve desplazamiento del poder y el fallido golpe de estado de abril de 2002, el paro petrolero de diciembre 2002-febrero 2003 y las iniciativas de recolección de firmas para convocar un referendo consultivo acerca de la renuncia presidencial entre 2002 y 2003. El fracaso de todos estos intentos hizo que la revocatoria del mandato adquiriese especial relevancia y fuerza como mecanismo institucional y electoral dentro de la estrategia opositora para remover al mandatario. En la medida en que los sectores opositores fueron identificándose con el uso de la revocatoria del mandato presidencial y se aproximaba la fecha de su posible convocatoria (19 de agosto de 2003), la polémica en torno a dicha figura se acrecentó.

Las agudas tensiones del año 2002 dieron lugar, entre otras cosas, a un complejo mecanismo de negociación entre representantes gubernamentales y las fuerzas opositoras, bajo la facilitación de actores internacionales. En el país se estableció la llamada mesa de negociación y acuerdos desde septiembre de 2002 hasta mayo de 2003, que contó con la facilitación y presencia física durante largos meses del Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), César Gaviria, y su equipo, así como de representantes del Centro Carter y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como resultado quedó establecida la pertinencia de la revocatoria del mandato como mecanismo para procurar una solución “constitucional, pacífica, democrática y electoral” a la crisis política.

Es así como esta figura pasó a ubicarse en el centro del debate y de la acción política en Venezuela y fue reconocida y promovida por la comunidad hemisférica (y más allá de la misma) como el canal institucional apropiado para la tramitación y canalización del conflicto político en el país (Martínez Meucci, 2012)⁶.

⁶ Martínez Meucci (2012) examina con detalle los aspectos políticos, institucionales y procedimentales referidos al proceso de negociación que antecedió a la convocatoria del referendo revocatorio.

4. El referendo revocatorio del Presidente del 15 de agosto de 2004

La revocatoria del mandato presidencial fue puesta en marcha luego de la designación de una nueva junta directiva del CNE en agosto de 2003 y de la aprobación, un mes más tarde, de las primeras normas para regular esta figura. Las normas establecieron las fases de recolección, verificación y reparo de solicitudes, convocatoria y realización del referendo revocatorio⁷.

En octubre de 2003 los partidos de oposición, promotores de la revocatoria del mandato presidencial, participaron formalmente al ente comicial su intención de activarla. La recolección de las firmas tuvo lugar en noviembre de 2003, producto de la cual se recogieron y entregaron 3.4 millones de solicitudes, cifra que excedía con creces las 2.4 millones necesarias⁸. El organismo electoral puso en marcha una variedad de mecanismos destinados a impedir la convocatoria del referendo revocatorio. Estos procedimientos incluyeron el retraso y alargamiento artificial de todas las fases del proceso, la anulación discrecional de solicitudes y de firmas, la imposición de una fase de reparo de un millón de firmas consideradas dudosas por el CNE y la discriminación en contra de los solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial, entre otros. La tenacidad de los solicitantes y las presiones internas e internacionales finalmente obligaron al ente comicial-y al gobierno-a reconocer la existencia de 2.4 millones de solicitudes válidas y a convocar formalmente el acto comicial en junio de 2004.

El referendo revocatorio tuvo lugar el 15 de agosto de 2004, aproximadamente un año después de la introducción de la primera soli-

7 Inicialmente también se organizó el proceso revocatorio de diputados del oficialismo y de la oposición. El mismo estuvo plagado de irregularidades y careció de definiciones básicas como por ejemplo quién debía sustituir a los diputados postulados por lista que resultaran revocados. Finalmente, la iniciativa fue desestimada a pesar de contar con las solicitudes requeridas. Por ello que solo nos referiremos al proceso presidencial.

8 El número exacto de solicitudes contabilizadas por la oposición y entregadas al CNE fue 3 448 747 y la cifra requerida, equivalente al 20% de los electores inscritos en el registro electoral, era 2 436 083 solicitudes. (Súmate, 2004a).

cidad y apenas una semana antes de la finalización del cuarto año de gobierno del presidente. La pregunta sometida al electorado fue:

“¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?”

Se evitó la mención al acto de revocar y se sugirió la ilegitimidad de interrumpir el mandato presidencial. Contrariando la práctica convencional y la experiencia venezolana previa, la respuesta “No” ocupó el primer lugar en la boleta electoral. El resultado del referendo revocatorio favoreció al presidente y le garantizó su permanencia en el cargo. La opción “No” obtuvo 5 800 629 votos (59%) y la opción “Sí” logró 3 989 008 votos (41%). La abstención alcanzó el 30% de los electores habilitados para sufragar (Kornblith, 2005; Súmate, 2004a, 2004b; CNE, 2005)⁹.

5. El marco jurídico y las reglas del juego

En continuidad con la pregunta aprobada en el referendo consultivo que dio lugar a la convocatoria de la ANC, en el Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) se afirma que el nuevo texto tiene como objetivo: “... refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica...”.

En el artículo 5 de la CRBV se marca la diferencia entre los mecanismos de participación directa (democracia participativa) e indirecta

⁹ Curiosamente en esta publicación del CNE se invirtieron las cifras del resultado oficial de la consulta y se le atribuye 59% a la opción del SI y 40,6% al NO (CNE, 2005:118). Estos son los resultados que algunos sectores de oposición consideraron los verdaderos, argumentando la existencia de un fraude electrónico en el evento comicial. El CNE recogió la publicación excusándose por la existencia de “errores de imprenta” y descuidos en la edición del libro.

(democracia representativa): “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.

La inclusión de la democracia directa o participativa en el entramado valorativo e institucional venezolano es compartida por otras naciones y textos constitucionales de América Latina; sin embargo, en la constitución venezolana vigente, la democracia directa se presenta en oposición a la democracia representativa. Esta tensión queda plasmada en el texto, entre otros aspectos, cuando se prescinde de la connotación representativa al referirse a la forma de gobierno (artículo 6), se excluye del texto la mención a los partidos políticos denominándolos “asociaciones con fines políticos” y se prohíbe el financiamiento público de sus actividades (artículo 67). Además, por la tendencia general a exacerbar el poder ejecutivo en detrimento del principio del equilibrio entre los poderes¹⁰.

Hasta antes de la promulgación de las recientes constituciones de Ecuador (2008, artículo 61 y 105) y de Bolivia (2009, artículo 240), Venezuela era el único país de América Latina que consagraba la revocatoria del mandato para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la república.

En el caso venezolano, el diseño general de la revocatoria del mandato se consagra en la CRBV. “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hu-

10 Existe abundante literatura acerca de las tendencias antiliberales y antidemocráticas del régimen político inaugurado con el ascenso de Chávez al poder y su particular combinación con la participación y las elecciones. Entre otros, puede consultarse: Coppedge (2003); Kornblith (2009a); Corrales y Penfold (2011). Una visión en su momento más favorable respecto de las potencialidades de la democracia participativa en: López Maya (2005).

bieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato” (CRBV, artículo 72).

6. Rasgos que definen la revocatoria del mandato en Venezuela

De acuerdo con el artículo 70 de la C RBV los principales rasgos definitorios de la revocatoria del mandato en Venezuela son:

- Se aplica a todos los cargos de elección popular a nivel nacional, regional y local;
- No se aplica a funcionarios que ejercen cargos públicos por designación;
- Solo puede ser activada luego de transcurrida la mitad período del mandato del funcionario electo;
- No requiere una justificación para ser activada;
- La iniciativa corresponde a los electores inscritos en la circunscripción electoral del funcionario electo sujeto a la revocatoria;
- Para ser activada se requiere la manifestación de voluntad de al menos el 20% de los electores de la circunscripción electoral del funcionario;
- En el caso de no prosperar, no se puede convocar otro proceso durante el período de gobierno del funcionario sujeto a la revocatoria;
- La permanencia en el cargo del funcionario cuya revocatoria

- ha sido solicitada debe decidirse en un referendo popular en el que pueden participar todos los electores de la circunscripción electoral en la que fue elegido el funcionario;
- Para que dicho referendo tenga validez debe concurrir al menos el 25% de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente;
 - Para que prospere la revocatoria del mandato en el referendo correspondiente, debe pronunciarse a favor al menos el mismo número de electores que en su momento votaron a favor del funcionario electo;
 - La sustitución del funcionario revocado tiene lugar en una votación separada del referendo revocatorio, en los casos en que las normas existentes establezcan que la misma deba hacerse mediante una elección;
 - Los diputados cuyo mandato fue revocado quedan inhabilitados para optar a cargos de elección popular para el período siguiente (CRBV, artículo 198);
 - Si se produce la revocatoria del mandato del presidente de la república después de cumplido el cuarto año de gobierno, el cargo vacante -la falta absoluta- es suplido por el vice-presidente ejecutivo (designado por el presidente) y no mediante elección popular (CRBV, artículo 233).

7. El desarrollo normativo de la revocatoria del mandato presidencial

La revocatoria del mandato, al igual que los demás medios de participación política enumerados en el artículo 70 de la CRBV, carecía en el año 2003 (año de activación de la revocatoria) de la ley específica exigida por el mencionado artículo. Solo el referendo consultivo estaba contemplado en la LOSPP promulgada en diciembre de 1997, es decir con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Constitución.

Ante la carencia de la ley que regule esta figura, se llenó el vacío legal de manera expedita y acomodaticia e incurriendo en graves distorsiones. Bajo la presión de la inminente activación de la revocatoria del mandato presidencial se tomaron decisiones y se elaboraron interpretaciones en temas claves como la determinación de la mitad del período presidencial; la participación del presidente revocado como candidato en la elección del sustituto (materia que el TSJ nunca decidió aun cuando recibió diversas solicitudes de interpretación al respecto); la demarcación del lapso válido para recolectar las firmas para solicitar la revocatoria del mandato (antes o después de la mitad del período); la definición de los requisitos de los solicitantes y organizaciones autorizadas para promover la revocatoria del mandato; las condiciones de validez del resultado electoral; etc. En estas decisiones participaron los órganos jurisdiccionales, particularmente las Salas Constitucional y Electoral del TSJ.

La activación de la revocatoria también se enfrentó con el delicado problema de la designación de las nuevas autoridades electorales. Le correspondió a la Sala Constitucional del TSJ nombrar de manera provisional y por vía excepcional a los miembros del CNE en agosto 2003, ante la incapacidad política de la Asamblea Nacional de hacerlo debido a la falta de acuerdo de sus miembros, que debían escoger a los titulares del poder electoral con el voto de dos tercios de los diputados (Kornblith, 2009).

Junto con su designación, la Sala Constitucional les confirió una amplia potestad normativa a las nuevas autoridades electorales para regular todos los aspectos de la puesta en marcha de la revocatoria, a fin de cubrir el mencionado vacío legal. El CNE adoptó como perspectiva que la revocatoria del mandato no podía asimilarse a la legislación existente sobre el referendo consultivo y que incluso podía alejarse de la materia estrictamente electoral ya que se trataba de un mecanismo de participación directa y no de una elección convencional, enfoque que avaló y propició el TSJ¹¹. También se auto-atribuyó

¹¹ El examen crítico de esta potestad normativa asignada al CNE y sus consecuencias en Antela *s/f*.

amplias facultades para intervenir en la conducción de todas las fases y aspectos del proceso revocatorio, con lo que tergiversó su naturaleza participativa y ciudadana, y le imprimió el sello de un proceso dominado por una entidad estatal.

La definición normativa y operacional de la revocatoria del mandato se convirtió en un ámbito de intensa confrontación y diatribas políticas. El enfoque adoptado y las reglas resultantes fueron intrínsecamente afectados por el ambiente de polarización y confrontación política puesto que se definieron al calor de esas tensiones y durante el desarrollo de las diversas fases del proceso revocatorio. Esas reglas se delinearon teniendo en cuenta los intereses y las fortalezas y debilidades de los actores directamente involucrados, calibrando las ventajas y desventajas que cada decisión acarrearía para cada una de las partes. Como los órganos habilitados para regular esta figura estaban dominados por representantes del gobierno, las normas fueron ideadas para asegurarles ventajas a los ocupantes del poder. En definitiva, la elaboración normativa estuvo sustantivamente marcada por la coyuntura, los antagonismos sociopolíticos y la hegemonía oficialista, por lo que careció de la necesaria imparcialidad, pluralismo y objetividad requeridos para definir instituciones sensibles y complejas. Ello generó normas y decisiones de dudosa legalidad o abiertamente ilegales (Peña Solís, 2003). A su vez, tales normas y su aplicación ventajista contribuyeron significativamente al resultado final de la consulta.

8. Las reglas de juego de la revocatoria presidencial

Las normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular (normas) fueron sancionadas por el CNE en septiembre de 2003. Adicionalmente el órgano comicial dictó un amplio número de resoluciones para atender diversas materias asociadas a las fases de recolección, verificación y reparo de firmas, y convocatoria y realización del referendo revocatorio. Algunas de las materias controversiales no decidi-

das con anterioridad por el TSJ fueron plasmadas en las normas, entre las que destacan que la recolección de firmas solo podía tener lugar después de ocurrida la mitad del período y que la aprobación de la revocatoria del mandato de un funcionario electo requiere que los votos a favor superen los votos en contra, regla no establecida en la CRBV.

A través de las normas mencionadas y la profusión de resoluciones y de decisiones *ad hoc* que siguieron se definió una compleja madeja de fases y sub-fases y de criterios de validación o impugnación de los diversos aspectos del proceso revocatorio que se apartaron sensiblemente de la experiencia previa, de la legislación existente y de la cultura comicial prevaleciente en el país para ese momento. Se produjeron dos reglamentos, cuarenta y seis resoluciones, dos instructivos de procedimientos y tres solicitudes de créditos adicionales para activar la revocatoria del mandato presidencial (Martínez, 2004).

Entre los aspectos más polémicos destaca la excesiva intromisión del órgano estatal, el CNE, en todos los aspectos del proceso revocatorio. Se diseñó un intrincado cronograma según el cual debían transcurrir seis meses desde la aprobación de la recolección de firmas hasta la realización del referendo revocatorio, pero que en la práctica se extendió hasta once meses por retrasos deliberados atribuibles al CNE. Se impusieron condiciones excesivamente onerosas a los ciudadanos y las organizaciones para la recolección de las firmas de apoyo, limitando el derecho a la participación. Se estigmatizó y discriminó a los ciudadanos que legítimamente solicitaron la revocatoria del mandato presidencial. Se consagró el ventajismo a favor del gobierno en las diversas etapas del proceso y en las diferentes instancias institucionales involucradas en la realización del mismo (Kornblith, 2005).

La fase más cuestionada fue la de la verificación de las solicitudes, que se extendió por más de cien días aun cuando según las Normas solo debía durar treinta días. Los criterios empleados para la validación y anulación de firmas se fueron definiendo y agregando acomodaticia-mente a medida que avanzaba el proceso y se constataba que existía el número suficiente de solicitudes para activar la revocatoria del mandato

presidencial¹². Se fueron diseñando y aplicando artilugios para eliminar el mayor número de solicitudes a fin de evitar la convocatoria del referendo revocatorio. La imposición de criterios *ad hoc* de invalidación resultó en la eliminación caprichosa de más de un millón de solicitudes, utilizando, entre otros mecanismos, la aplicación retroactiva de normas que se definieron después de culminado el proceso de recolección, como en el deplorable caso de las planillas de recolección de firmas con caligrafía similar o las llamadas “planillas planas”¹³.

Al sustraerse la definición normativa de la legislación electoral existente y al no existir normas previamente acordadas, las reglas fueron definidas de manera *ad hoc* y acomodaticia, afectando la seguridad jurídica del proceso y los derechos de las partes, en especial los de los solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial. Ello produjo, entre otras consecuencias, una severa confrontación institucional entre la sala electoral del TSJ y el CNE, y entre dicha sala y la sala constitucional, a propósito del espinoso tema de la anulación de solicitudes con caligrafía similar o “planillas planas”. Esta confrontación institucional puso en entredicho la separación de poderes, evidenció la fragilidad del Estado de derecho en el país y consagró precedentes restrictivos para el cabal ejercicio de la

12 En el informe de observación del Centro Carter se afirma: “durante el proceso de verificación los trabajadores del CNE aplicaban los criterios de forma inconsistente. (...) estas inconsistencias se repitieron en casi todas las fases de verificación, a medida que los trabajadores fueron aplicando arbitrariamente sus propias interpretaciones de las normas. (Carter Center, 2005: 43). Ver también McCoy, 2005.

13 El CNE denominó “planillas planas” a los formularios en los que los nombres y otros datos de los solicitantes fueron plasmados por terceros por sin la firma y huella del elector. Las normas iniciales no proscribían tal modalidad, la cual fue utilizada por los promotores de la revocatoria para evitar errores en la recolección de los datos de los electores. Retroactivamente el CNE pretendió invalidar esas solicitudes alegando que el acto de solicitar la revocatoria del mandato era “personalísimo”, calificativo que en las normas originales se refería a la firma, huella dactilar y a la presencia física del solicitante, pero no a la consignación de información como el nombre completo, cédula de identidad, dirección. Con el objetivo de anular el máximo número posible de solicitudes, los funcionarios del CNE no solo descartaron aquellas solicitudes en las que la información (mas no la firma y huella) fue plasmada por terceros sino que caprichosamente anularon solicitudes en las que subjetivamente se detectaron “caligrafía similar”. De manera igualmente caprichosa y subjetiva procedieron con el examen de las huellas dactilares de los solicitantes. Este procedimiento se avala en: López Maya, 2005: 286–7.

participación política (Brewer-Carías et al., 2004).

Otro aspecto especialmente crítico y cuestionable fue la divulgación de los nombres y otros datos de los electores firmantes, lo cual pervirtió la regla del secreto del voto y dio lugar a la retaliación en contra de los firmantes opositores, disolviendo las virtudes de la llamada democracia participativa. En las normas se estableció la controversial disposición de publicar el número de cédula de identidad de los solicitantes una vez finalizado el proceso de validación de firmas (artículo 31) con el propósito aparente de proteger al elector frente a la eventualidad de un tratamiento incorrecto de su solicitud¹⁴. No obstante antes de la finalización de dicha fase la información fue entregada por el CNE al comando de campaña del presidente Chávez, quien la utilizó en un sentido contrario al explicitado en la disposición, convirtiéndose la decisión del CNE en el soporte para urdir la intimidación, discriminación y retaliación en contra del votante opositor.

De este modo, los nombres y demás datos personales de los 3.4 millones de electores solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial fueron publicados en la página web del diputado Luis Tascón, del partido de gobierno Movimiento Quinta República (MVR). Muchos de los que aparecieron en la llamada “lista de Tascón” fueron destituidos de cargos públicos; se les negó la documentación oficial y el acceso a servicios públicos; los contratistas con el sector público perdieron sus asignaciones; los firmantes fueron conminados a retirar sus nombres en la fase del reparo; etc. (Jatar, 2006). Ninguno de los órganos responsables de la defensa de los derechos del ciudadano, como el Defensor del Pueblo o la Fiscalía General, se pronunció en contra de esa práctica discriminatoria. Tam-

14 El artículo 31 establece: “El Consejo Nacional Electoral publicará en al menos un medio impreso de circulación nacional los resultados del proceso de validación a que se refiere el numeral 3 del artículo 28 mediante la mención de los números de cédula de identidad de los solicitantes del referendo. En el plazo de cinco días continuos siguientes a la publicación, el elector firmante que fuera rechazado podrá acudir personalmente ante el Consejo Nacional Electoral, a los fines de subsanar cualquier error material en que haya incurrido la administración electoral durante la verificación de sus datos. En caso contrario, quedará firme su rechazo. Asimismo el elector que alegue que no firmó la planilla, podrá acudir al Consejo Nacional Electoral a los fines de solicitar su exclusión inmediata del cómputo de las firmas” (CNE, 2003b).

poco fue sancionado el diputado ni quienes utilizaron la información en contra de los electores. Ante el repudio y creciente cuestionamiento en la opinión pública por el uso de este dispositivo, a inicios del año 2005 el presidente Chávez hizo un llamado tardío e ineficaz a “enterrar la lista de Tascón”—sin condenarla—pero el daño ya estaba consumado, y la lista siguió haciendo estragos mucho más allá de aquel evento comicial¹⁵.

En definitiva, en el delicado balance que debe existir entre la preservación de los derechos de los electores que procuran la revocatoria del mandato de un funcionario electo y los derechos del funcionario cuyo mandato se pretende revocar, la balanza se inclinó ostensible y sistemáticamente a favor del funcionario, en particular del presidente de la república, y en contra de los ciudadanos. Lamentablemente, la falta de condiciones institucionales equitativas para el tratamiento del proceso revocatorio impidió que el mismo contribuyera a mitigar la polarización pre-existente y a generar nuevas posibilidades de diálogo y conciliación nacional. Más bien, su frágil institucionalidad y el uso ventajista de la figura acentuaron diferencias preexistentes.

9. Revocatoria del mandato en el ámbito local

La experiencia venezolana con la revocatoria del mandato de otros cargos de elección popular diferente al presidente de la república es muy limitada. Como se dijo, el intento de revocar el mandato de un grupo de diputados tanto del oficialismo como de la oposición durante el año 2003 no se llevó a cabo, por múltiples dudas respecto del marco jurídico aplicable y por irregularidades en el proceso de recolección de firmas.

15 Las palabras del presidente fueron: “Eso ya pasó. Entiérrse la lista de Tascón. Seguramente ya cumplió un papel importante, pero ahora debe ser enterrada.” (Tomado de El Nacional, 26/02/06, p. A2). La “lista de Tascón” no solo no fue enterrada, sino que fue perfeccionada y complementada con más información acerca de las preferencias electorales y otros datos personales de todos los votantes y fue divulgada y utilizada sistemáticamente en los siguientes comicios bajo el nuevo nombre de “lista Maisanta” o “software Maisanta”. La organización civil venezolana Ciudadanía Activa divulgó en febrero 2006 un documental de denuncia, cuyo título es La Lista: Un pueblo bajo sospecha. Ver: <http://ciudadaniaactiva.org>.

En el ámbito local esta figura solo ha sido utilizada en el año 2007. El 7 de octubre de 2007 se llevaron a cabo de manera simultánea referendos revocatorios del mandato de diez autoridades electas en siete Estados diferentes del país. El proceso tuvo lugar una vez cumplido el lapso de la mitad del período de gobierno de estas autoridades que fueron electas en octubre de 2004. Antes de proceder a la convocatoria de estos referendos, el CNE verificó los diversos requisitos legales necesarios, tales como la validez y número de firmas recogidas y la cualidad de los promotores de la revocatoria, entre otros aspectos. El CNE dictó un conjunto de normas en el primer trimestre del año para la realización de estos referendos, las cuales se inspiraron en las dictadas para llevar a cabo el proceso revocatorio presidencial —puesto que la Constitución no establece distinciones según el tipo de cargo a ser revocado—, y que al mismo tiempo incorporaron algunas innovaciones y adaptaciones referidas al sistema automatizado de votación y otros aspectos secundarios. La nueva normativa sustituyó a la dictada en el año 2003 (CNE, 2007).

La revocatoria se aplicó a dos alcaldes y una diputada nominal a la Asamblea Legislativa del Estado Amazonas, dos alcaldes del Estado Cojedes, y de un alcalde de los Estados Bolívar, Falcón, Guárico, Miranda y Portuguesa respectivamente. En cinco casos prosperaron las revocatorias y en otros cinco casos no se consiguieron suficientes votos para desplazar a los funcionarios. Respecto a su afiliación política, siete funcionarios estaban asociados a partidos vinculados con el oficialismo, y tres a partidos vinculados con la oposición. De los cinco funcionarios revocados, tres estaban vinculados con el oficialismo y dos con la oposición¹⁶.

Superada la compleja y traumática experiencia con el proceso revocatorio presidencial del año 2004 y luego de esta limitada práctica con el uso de esta figura en el ámbito local, es de esperarse que en el futuro próximo crezca el interés por promover esta figura para desplazar otras autoridades electas en ámbitos locales, regionales y en la Asamblea Nacional, al igual que su eventual uso en el ámbito presidencial¹⁷.

16 Ver: CNE, <http://www.cne.gov.ve>

17 A raíz de los resultados electorales de la última contienda presidencial del 14 de abril de 2013, en la que el candidato opositor Henrique Capriles obtuvo un alto volumen de

Referencias bibliográficas

- Antela, R. *La Potestad del Poder Electoral para Normar la Participación Política*. Recueprado de <http://www.monografias.com/trabajos-pdf4/potestad-del-poder-electoral-normar-participacion-politica/potestad-del-poder-electoral-normar-participacion-politica.pdf>
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2007). *Propuesta de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, Venezuela.
- Barczak, M. (2001). "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America" en *Latin American Politics and Society* 43.3, pp.37–59.
- Beramendi, V., et al. (2008). *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm, Sweden: International IDEA.
- Brewer, Carías A., Chavero-Gazdik R., y Peña Solís J. (2004). *La guerra de las Salas en el TSJ frente al referéndum revocatorio*. Caracas, Venezuela: Editorial Aequitas.
- Butler, D., y Ranney A. (1994). *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Carter Center. (2004). *Executive Summary of Comprehensive Report*. Atlanta, GA: Carter Center. Recuperado de <http://www.cartercenter.org>.
- Carter Center. (2005). *Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela*. Informe Integral. Atlanta, GA: Carter Center. Recuperado de <http://www.cartercenter.org>.
- Ciudadanía Activa. (2006). *La Lista: Un pueblo bajo sospecha*. Film. Recuperado de <http://ciudadaniaactiva.org>
- Consejo Nacional Electoral. Resultados Electorales. Recuperado de <http://www.cne.gov.ve/resultados>

votos, diferentes voceros y organizaciones de oposición en Venezuela han mencionado la posibilidad de promover la revocatoria del mandato tanto de diputados oficialistas presentes en la Asamblea Nacional como del presidente Maduro. Por ejemplo voceros del partido Democracia Renovadora expresaron el 9/07/2013 ante el CNE su interés de solicitar la revocatoria del mandato de 41 diputados oficialistas, cuyo período ya había llegado a la mitad. ver: <http://www.venezuelaaldia.com/2013.07/09>.

- Resolución No 030912, mediante la cual se declaró inadmisibile la solicitud de referendo revocatorio en contra del Presidente de la República, Higo Chávez Frías. Consejo Nacional Electoral, 2003a. Web. 12/09/2003. <http://www.cne.gov.ve>
- Consejo Nacional Electoral, (2003). *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular*. Recuperado de <http://www.cne.gov.ve/leyes.php>
- Consejo Nacional Electoral. (2004). Una experiencia democrática. Referendo revocatorio presidencial. Caracas, Venezuela: CNE-SAIPE.
- Consejo Nacional Electoral. (2004). *Normas para Regular los Referendos Revocatorios*.
- Coppedge, M. Domínguez, J. y Shifter, M. (Eds) (2002). “Venezuela: Popular Sovereignty versus Liberal Democracy” en: *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, pp. 165–192.
- Corrales, J., y Penfold M. (2011). *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Cronin, T. (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jatar, A. (2006). *Apartheid del Siglo XXI: La informática al servicio de la discriminación política en Venezuela*. Súmate. Caracas, Venezuela: Imprenta Publicaciones Monfort C.A.
- Kornblith, M. (1998). *Venezuela en los noventa: Las crisis de la democracia*. Caracas, Venezuela: Ediciones IESA-UCV.
- Kornblith, M. (2003). “Elecciones y representación en tiempos turbulentos” En: Márquez, Patricia y Ramón Piñango (Eds). *En esta Venezuela: Realidades y nuevos caminos*. Caracas, Venezuela: Ediciones IESA, pp. 375-402.
- Kornblith, M. (2005). “The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy” en *Journal of Democracy*, pp. 124–37.
- Kornblith, M. (2009). “Venezuela: De la democracia representativa al socialismo del siglo XXI”, en: Tanaka, Martín (Ed). *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima, Perú: IEP-IDEA.

- Kornblith, M. (2009). "La revocatoria de mandato: Lecciones a partir de la experiencia venezolana." Working paper. Kellogg Institute: University of Notre Dame.
- Leal, C. (2004). *El lenguaje charlatán*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Departamento de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Históricas-Bolivarium (mimeo).
- Levine, D., y Molina J. (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada" en *América Latina Hoy*, pp. 17–46.
- Lissidini, A., Welp Y., y Zovatto D. (Coord). (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Leduc, L. (2003). *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. Toronto, Canada: Broadview Press.
- López Maya, M. (2005). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas, Venezuela: Alfadil.
- Martínez, E. (2004). "50 instructivos para un referendo" *El Universal*, pp. 1-4.
- Martínez Meucci, M. (2012). *Apaciguamiento: El Referéndum Revocatorio y la consolidación de la Revolución Bolivariana*. Caracas, Venezuela: Editorial Alfa.
- McCoy, J., (2005). "The Referendum in Venezuela: One Act in an Unfinished Drama" en *Journal of Democracy*, pp. 109–123.
- Mesa de Negociación y de Acuerdos. (2003). *Acuerdo entre la representación del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las organizaciones políticas y de la sociedad civil que la conforman*. Caracas, Venezuela: Mimeo.
- OEA. (2004). *Informe del Secretario general de la OEA sobre la labor de facilitación en Venezuela*. Recuperado de <http://www.oas.org>
- Peña Solís, J. (2003). *La incertidumbre e inseguridad derivadas de la normativa que regirá las elecciones estatales y municipales, y la inconstitucionalidad de la que regula los referendos revocatorios*, ponencia presentada en las Jornadas de Derecho Electoral y Procesos Democráticos de Participación. Caracas, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello.
- Rachadell, M. (2007). *Socialismo del siglo XXI. Análisis de la Reforma*

- Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*. Caracas, Venezuela: Ediciones Funeda-Editorial Jurídica Venezolana.
- República Bolivariana de Venezuela. (1999). Constitución.
- República de Bolivia. (1967). Constitución Política del Estado, reforma de 1994.
- República de Bolivia. (2009). Constitución Política del Estado.
- República de Colombia. (1991). Constitución Política.
- República de Ecuador. (1998). Constitución Política.
- República de Ecuador. (2008). Constitución.
- República de Venezuela. (1961). Constitución.
- República de Venezuela. (2004a). Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, (1997), reformada 1998.
- Súmate. *El informe Súmate: La verdad sobre "El reafirmazo"*. Caracas, Venezuela: Ediciones El Nacional.
- Súmate. (2004b) *Informe de avance: El referendo revocatorio presidencial*. Caracas, Venezuela: Súmate. Recuperado de <http://www.sumate.org>
- Tribunal Supremo de Justicia. (2002). *Bases jurisprudenciales de la supra-constitucionalidad*. Caracas, Venezuela: Colección Estudios Jurídicos-TSJ, 2da Ed.
- Tribunal Supremo de Justicia-Sala Electoral. (2003). *Decisión del 22.01.2003*. Caracas, Venezuela. Recuperado de <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/>
- Zimmerman, J. (1986). *Participatory Democracy: Populism Revived*. New York, NY: Praeger.
- Zovatto, D. (2002). "Direct Democracy Institutions in Latin America" en *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington D. C.: IDB-IDEA.: 249–265.
- Zovatto, D. (2008). "Las instituciones de la Democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978–2007" en *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros, pp. 253–295.

Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación

Julio Teodoro Verdugo Silva

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México)

1. Una delimitación conceptual

La revocatoria del mandato político es una institución política-formal (con reconocimiento normativo y una serie de principios, reglas y procedimientos definidos) mediante la cual el cuerpo electoral de la correspondiente circunscripción, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la normatividad pertinente, puede dejar sin efecto, mediante votación popular directa en las urnas, el mandato otorgado a una autoridad de elección popular antes de cumplir el período para el cual fue elegida; es decir, permite que el cuerpo electoral pueda *botar*, votando, a una autoridad electa¹. La correspondencia entre los procedimientos de elección-revocación de autoridades no es una cuestión menor, pues la revocatoria se constituye como la contraparte y el complemento del derecho que tienen los ciudadanos a elegir sus autoridades. Esta se fundamenta en el principio de soberanía popular puesto que el origen y funciones políticas de una autoridad de elección popular radican en la ‘voluntad

1 Otros términos que se relacionan con revocatoria son: revocación y recall. Recall es una palabra inglesa, cuya traducción textual es “volver a llamar”. Con éste nombre se conoce a la institución norteamericana equivalente a la revocatoria.

del pueblo' que en las democracias contemporáneas se manifiesta mediante el voto que reciben las autoridades en las urnas².

La revocatoria pone de manifiesto la dinámica relacional entre gobernantes (agentes) y gobernados (principales), donde “[...] el derecho de tomar una decisión es asignada por un ‘principal’ a un ‘agente’, pero esa asignación y/o delegación, es condicional. Esto es, continua solo con la venia del principal” (Shugart, Moreno y Crisp, 2002: 83). El mecanismo está relacionado con conceptos como el *accountability* y el *responsiveness*. La responsabilidad política tiene relación con la sujeción de los gobernantes a elecciones periódicas donde en virtud del desempeño que hayan tenido podrían ser castigados o premiados en las urnas siendo o no [re]elegidos (Przeworski, et al., 1999).

En la democracia representativa el voto es un medio para ejercer *accountability* vertical (desde abajo hacia arriba). La revocatoria también es un mecanismo sustentado en el voto y se circunscribe dentro de los métodos de *accountability* vertical. O’Donnell haciendo mención a lo que Smulovitz y Peruzzotti llamaron *accountability* societal vertical, hace énfasis en que las elecciones son insuficientes como mecanismo de rendición de cuentas (2001:25) hecho que permite sostener que la revocatoria implica poner en marcha un mecanismo de *accountability* vertical puro, en el que los electores (el soberano) no se limitan a esperar nuevas elecciones para castigar o premiar a su mandatario o su partido, sino que pueden prescindir de aquel antes de que culmine su periodo.

2 Rousseau estableció como unidad alternativa a la soberanía del monarca, la unidad del pueblo como detentador de dicha soberanía. Rousseau sostuvo que como todos los hombres nacen libres e iguales, ninguno, ni siquiera el monarca, tiene el derecho a mandar sobre los demás, por lo que solo podrá mandar el conjunto de todos los hombres, es decir, el pueblo. Se establece así el principio de la “soberanía popular”, la que pertenece a todos y cada uno de los integrantes del pueblo, quienes ejercen una porción proporcional de ésta y de ahí deviene la necesidad de la democracia directa o sin representantes, como forma adecuada de ejercerla (Rousseau, 2010: 46, 47-66,67).

2. El proceso de institucionalización

“Vamos a plantear un proyecto de ley interpretativa del artículo 4 de la Constitución Política del Estado para someter a referéndum revocatorio a aquellas autoridades que no cumplen en su gestión” [...] “El pueblo es el que pierde. Si la autoridad ha robado plata, le interesa a esa autoridad que el pueblo esté peleándose. Si algún movimiento social demuestra que se cometieron actos de corrupción inmediatamente esas autoridades deberían ser sometidas al referéndum revocatorio. Esto no puede seguir así. Hemos tenido muchos problemas durante esta gestión” [...] “Cualquier grupo de compañeros, sea en el municipio, en los departamentos o a nivel nacional pueden movilizarse por acusaciones, pero ahora (con la propuesta) van a saber que mediante ley se puede revocar el mandato”, Evo Morales (El Universal 13/01/2007).

Hasta antes de 2009, la revocatoria del mandato no estaba presente en los arreglos jurídicos y constitucionales de Bolivia. Fue inserta en la nueva Constitución, aprobada en referendo nacional en enero de 2009. Posteriormente, en junio de 2010 se dictó la Ley N° 026 del 30 de junio de 2010 del régimen electoral (LRE), en la cual se norma. Además, en 2012 el Tribunal Supremo Electoral dictó un reglamento para los procesos de revocatoria del mandato.

El contexto en el que se institucionalizó la revocatoria estuvo marcado por el desempeño de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que se desarrolló de manera caótica y donde el ejercicio de los denominados “referéndums revocatorios” a autoridades fue uno de los elementos principales que caracterizaron las pugnas políticas durante la redacción de la Constitución y culminaron con los mencionados referéndums convocados por decreto, previos a la formalización del mecanismo³.

Las ideas y nociones sobre la necesidad de institucionalizar la revocatoria del mandato ya se manifestaron durante la época previa a

³ Para un entendimiento cabal de los denominados referéndums en Bolivia, ver Uggla (2009).

la elección de asambleístas. El 1 de junio de 2006, durante el acto de presentación de los candidatos a asambleístas plurinominales y uninominales del Movimiento al Socialismo (MAS) por Cochabamba, el Presidente Evo Morales, además de defender la necesidad de contar con una ANC “con poderes ilimitados para refundar de verdad Bolivia”, manifestó: “Algunos de mis enemigos dicen que Evo está buscando su reelección, pero están equivocados, pues si la Asamblea Constituyente decide revocar mi mandato me iré. La Asamblea tendrá poderes ilimitados para cumplir la misión de encarar una constituyente refundacional” (Los Tiempos 02/06/2006).

De igual manera, las ideas y los discursos que sustentaban la institucionalización de la revocatoria se manifestaron en el año 2006 como propuesta política en el documento denominado: “Refundar Bolivia, Para vivir bien, Propuesta para la Asamblea Constituyente Movimiento Al Socialismo, Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos MAS-IPSP”, en cuya página cuatro se estableció que la soberanía reside en el pueblo, y será ejercida directamente mediante los mecanismos de democracia participativa como la facultad de revocatoria de los gobernantes.

En noviembre del 2006, durante el desarrollo de la ANC, Evo Morales impulsó un anteproyecto de ley que envió al Congreso para vigilar el desempeño de los prefectos departamentales. Dicho anteproyecto posibilitaba que los gobernadores sean censurados por cualquiera de las dos cámaras del Congreso, cuestión que los obligaría a presentar su renuncia ante el presidente, quien decidiría su continuidad en el cargo. La propuesta del ejecutivo recibió el apoyo de los prefectos de Oruro, Potosí y Chuquisaca, todos afines al MAS (El Diario 21/11/2006).

Ante aquello, José Luis Paredes, prefecto del departamento de La Paz, y Mario Cossío, del departamento de Tarija, reaccionaron presentando una contrapropuesta que incluía dos cuestiones fundamentales: 1) la censura presidencial y 2) la revocatoria del mandato. Sobre la primera cuestión Paredes sostuvo: “Somos nueve departamentos,

pero [si] cinco consejos por unanimidad aprueban la censura del presidente, eso debería implicar la renuncia del presidente” (el Universal, 22/11/2006). Sobre la segunda, Paredes habló de un “referéndum revocatorio” para “todas las autoridades electas” en virtud del cual “el prefecto, el presidente, el diputado uninominal, el asambleísta pueda ser revocado de su mandato a petición de un 5% de los ciudadanos que votaron en esa jurisdicción” (el Universal, 22/11/2006).

La idea de institucionalizar la revocatoria de autoridades de elección popular estuvo presente en el imaginario y la agenda de los actores políticos relevantes de aquella época. En enero de 2007, Evo Morales habló de la posibilidad de plantear un proyecto de ley para revocar el mandato de las autoridades nacionales, departamentales, municipales y gobernadores, a través de un referéndum que se plantearía para aquellas autoridades incurso en actos de corrupción, violación de derechos humanos e incumplimiento de la oferta electoral (Los Tiempos 13/01/2007). Dicha iniciativa tuvo como antecedente encontrar una solución a los violentos enfrentamientos que se produjeron el 11 de enero de 2007 entre simpatizantes y opositores del gobernador de Cochabamba Manfred Reyes Villa (impulsor de la autonomía departamental) a propósito de que sus opositores solicitaron su renuncia y lo declararon como destituido del cargo (Los Tiempos 11/01/2007; 12/01/2007; 13/01/2007).

Morales planteó el ejercicio de una institución no establecida en la Constitución vigente en aquella coyuntura. Su propuesta se basaba en la interpretación del artículo 4 de la Constitución. Reyes manifestó su voluntad de someterse al proceso revocatorio, también lo hizo el prefecto de La Paz, José Luis Paredes⁴, y el partido Poder Democrático

⁴ Durante los festejos que preparó el MAS, a propósito del primer año de Gobierno de Evo Morales en Bolivia, se llevó a cabo un paro de 24 horas en la Ciudad de El Alto, vecina ciudad a La Paz. La Federación de Juntas Vecinales de El Alto (Fejuve) organizó el paro exigiendo la renuncia del Prefecto (gobernador) de La Paz, José Luis Paredes, por su respaldo abierto al proceso autonómico iniciado por el departamento de Santa Cruz. Paredes reiteró en diferente ocasiones que no renunciará, y aceptó someterse a un proceso de revocatoria del mandato una vez que el Congreso boliviano aprueben una ley y fije fecha (Los Tiempos 22/01/2007). Recuperado de www.lostiempos.com

Social (Podemos), en aquel entonces principal partido de la oposición boliviana, aceptó debatir en el Congreso el proyecto de ley para la revocatoria del mandato de las autoridades⁵.

La idea de concretar un proyecto de ley acerca de la revocatoria del mandato patrocinado por el Presidente Morales no fue considerada; sin embargo, el propósito de normar la institución seguía presente en la agenda del titular del ejecutivo, por eso el 12 de septiembre de 2007 el presidente Morales insistió, esta vez hablando de la necesidad de incluir la revocatoria en el nuevo texto constitucional⁶, razón por la cual entre otras cuestiones manifestaba que: “[...] Estamos apostando una transformación pacífica democrática mediante una Asamblea Constituyente y que queremos incorporar el tema revocatorio, si el pueblo boliviano eligió a un alcalde y ese alcalde está robando ese pueblo tiene el derecho de revocar su mandato” [...] “Aquí nadie puede ser el mandamás, el todopoderoso” (Los Tiempos 13/09/2007).

A finales del mes de noviembre de 2007, en la ciudad de Sucre, en el contexto de la ANC, se aprobó el texto constitucional por parte de la mayoría oficialista (MAS) sin la presencia de los opositores, hecho que alentó violentos disturbios protagonizados por contrarios del proyecto político del MAS (Los Tiempos 24/11/2007). Los en aquel entonces cinco gobernadores (opositores) de los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba, Beni, Tarija y Pando, señalaron que era una imposición moral que el presidente se someta a un proceso de revocatoria del mandato (Los Tiempos 26/11/2007). Aquello demuestra que la idea de institucionalizar la revocatoria no estuvo presente únicamente en la agenda de los actores políticos mayoritarios sino también en la de aquellos que fueron minoría.

La confrontación entre el titular del ejecutivo y los gobernadores opositores formaba parte de la coyuntura política y dicho choque es-

5 Por detalles véase: americaeconomica.com, España 10/01/2007.

6 El 12 de septiembre de 2007, durante la sesión de honor en homenaje al 102 aniversario de Quillacollo, Evo Morales sostuvo que con los procesos de revocatoria del mandato se evitarán muchos conflictos sociales, porque a nivel nacional el 70 por ciento de los conflictos que se presentan provienen de las prefecturas y de las alcaldías, movidos por intereses políticos y no por reivindicaciones legítimas de la población. Ver: www.lostiempos.com 13/09/2007.

taba relacionado con la legitimidad de la Asamblea Constituyente, por lo tanto con una crisis política fuerte. En ese contexto, a inicios del mes de diciembre del 2007, casi inmediatamente después de los disturbios producidos en Sucre por la aprobación del texto constitucional, Evo Morales propuso someter a revocatoria su propio mandato y el de los nueve gobernadores del país.

Morales, durante un mensaje a la nación en el Palacio de Gobierno, en La Paz, manifestó que enviaría un proyecto de ley al Congreso para que este órgano convoque la revocatoria, sosteniendo que: “Si el pueblo dice se va Evo, no tengo ningún problema, soy más demócrata. El pueblo dirá quiénes se van y quiénes se quedan para garantizar este proceso de cambio” [...] “Propongo a los nueve prefectos someternos juntos a un referéndum revocatorio, que el pueblo diga si está con el cambio o no; si está con el modelo neoliberal, de privatización subastas de nuestros recursos naturales, de nuestras empresas, o no” (Los Tiempos 6/12/2007).

Las intenciones del presidente Morales de regular la revocatoria para todas las autoridades de elección popular luego se centraron en la propuesta de llevarlo adelante para el presidente y vicepresidente de la república y los prefectos. El 9 de diciembre de 2007, en un acto informal celebrado en la residencia presidencial en La Paz, Morales entregó al vicepresidente Álvaro García Linera, que también fungía como la máxima autoridad del Congreso Nacional, el proyecto de ley para convocar a los mencionados referéndums. Serían sujetos de revocatoria el presidente y vicepresidente de la república y los nueve gobernadores del país (Los Tiempos 10/12/07).

El proyecto de ley tenía que ser aprobado por la Cámara de Diputados (afín al ejecutivo) y por el Senado (mayoría de oposición) Cuando el proyecto de ley fue conocido formalmente por el legislativo boliviano, este lo trató casi inmediatamente y la Cámara de Diputados a través de la comisión de constitución aprobó la ley propuesta por Evo Morales y envió su informe a la Cámara de Senadores que inicialmente había anunciado con no dar paso al proyecto de ley, aunque posteriormente si lo hizo (Los Tiempos 12/12/2007; 14/12/07; 15/12/07).

Así, se puso en vigencia la Ley No-3850 o Ley de Referendum Revocatorio del Mandato Popular (LRRMP), del 12 de mayo de 2008, que tuvo por objeto normar la convocatoria al referéndum revocatorio del Presidente de la República, Vicepresidente de la República y Prefectos de Departamento (artículo 1 LRRMP). Para que proceda la revocatoria de las autoridades referidas se requería: 1) Una votación superior al porcentaje de la votación obtenida en la última elección por la autoridad sujeta de la revocatoria, y; 2) Un número de votos superior al total obtenido en la última elección por la autoridad sujeta de la revocatoria (artículo 2 I. LRRMP)⁷.

El referéndum tuvo lugar en agosto de 2008 y se ratificó el mandato del Presidente Morales y del Vicepresidente García Linera, así como de seis prefectos departamentales. Fueron revocados dos prefectos opositores al Gobierno: José Luis Paredes, en La Paz, y Manfred Reyes Villa, en Cochabamba. En rigor, no se trataron de procesos de revocatoria en estricto sentido, es decir con procedimientos mediante los cuales la ciudadanía se moviliza, recoge firmas y pide que se lleve adelante el referéndum. Como se puede deducir de lo hasta ahora expuesto, no es solo que la revocatoria como tal no estaba institucionalizada en la Constitución, sino que fue usada con la finalidad de finiquitar los problemas de legitimidad política que los opositores a la ANC otorgaban a dicho proceso. Además, fue utilizada como un medio para medir fuerzas entre el presidente y vicepresidente de la república frente a sus opositores desde el nivel subnacional (Gobernadores de Departamentos).

⁷ La pregunta que se tenía que hacer en el revocatorio para el presidente y el vicepresidente fue: ¿Usted está de acuerdo con la continuidad del proceso de cambio liderizado por el Presidente Evo Morales Ayma y el Vicepresidente Alvaro García Linera? (artículo 6 LRRMP) La pregunta que se tenía que hacer en el Referéndum Revocatorio Departamental, fue: ¿Usted está de acuerdo con la continuidad de las políticas, las acciones y la gestión del Prefecto del Departamento? (artículo 7 LRRMP).

3. El entramado institucional

En Bolivia, es sujeta de revocatoria toda persona que ejerza un cargo electo, excepto el Órgano Judicial (artículo 240 I). La LRE es más explícita al establecer que el mecanismo se aplica a todas las autoridades electas por voto popular, titulares y suplentes, a nivel nacional, departamental, regional o municipal y que no procede respecto de las autoridades del Órgano Judicial ni del Tribunal Constitucional Plurinacional (artículo 25 II).

La revocatoria se puede solicitar cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato y no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo (artículo 240 II Constitución y artículo 27 I LRE) y procede una sola vez en cada mandato (artículo 240 VI Constitución y artículo 25 III LRE). Si se estima que el mandato de las autoridades dura cinco años, se puede colegir que el lapso dentro del cual se puede tramitar un proceso de revocatoria es de un año y medio.

Existe desacuerdo entre la Constitución y la LRE sobre los porcentajes de firmas necesarios para que la revocatoria proceda. Así, la Constitución establece que procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público (artículo 240 III), mientras que LRE establece como mínimo necesario un veinticinco por ciento de firmas más otros requerimientos. La discordancia de los mandatos jurídicos constitucionales frente a los legales, permite sostener que la ley es inconstitucional, pues el cuerpo legislativo que elaboró y deliberó sobre la LRE al establecer los porcentajes mencionados, no respetó la voluntad de los constituyentes.

Los arreglos institucionales relacionados con los porcentajes de firmas necesarios para dar inicio a un proceso de revocatoria son complejos pues se produce una combinación de porcentajes de firmas con requerimientos específicos en dos circunscripciones territoriales al mismo tiempo. Así, para autoridades nacionales, son necesarias las firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento

(25%) del padrón electoral nacional en el momento de la iniciativa. Este porcentaje debe incluir al menos el veinte por ciento (20%) del padrón de cada departamento. En el caso de diputadas o diputados uninominales el porcentaje aplicará para la circunscripción uninominal en la que se realizó su elección (artículo 26 I literal a) LRE).

Para autoridades departamentales, son necesarias las firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en el padrón electoral departamental respectivo en el momento de la iniciativa. Este porcentaje debe incluir al menos el veinte por ciento (20%) del padrón de cada provincia. En el caso de asambleístas uninominales el porcentaje aplicará para la circunscripción uninominal en la que se realizó su elección (artículo 26 I b) LRE).

Para autoridades regionales, con las firmas y huellas dactilares de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) de inscritos en el padrón electoral de cada una de las circunscripciones municipales que formen parte de la región (art. 26 I c) LRE). Para autoridades municipales, con las firmas y huellas dactilares de por lo menos el treinta por ciento (30%) de inscritos en el padrón electoral del municipio en el momento de la iniciativa (artículo 26 I d) LRE). Para las autoridades legislativas, la revocatoria aplicará tanto para el titular como para el suplente (artículo 26 II a) LRE).

El cumplimiento de los porcentajes podría complejizarse especialmente en los casos donde se deben lograr al mismo tiempo porcentajes de apoyo en diferentes niveles territoriales, sin olvidar que aquellos se deben lograr teniendo como base de cálculo la totalidad del registro electoral de la circunscripción electoral respectiva y que el número de electores que efectivamente acuden a las urnas difiere del número de electores que constan en el registro o padrón electoral; por lo tanto el porcentaje se calcula sobre un número de electores que potencialmente no acudirá en su totalidad a las urnas.

Los resultados de la revocatoria serán válidos si votaron por lo menos el cincuenta por ciento más uno (50% más 1) de inscritos en la

respectiva circunscripción electoral (artículo 30 LRE). Además, la revocatoria surtirá efecto si se cumplen dos condiciones: 1) si el número de votos válidos emitidos a favor (casilla Sí) es superior al número de votos válidos emitidos en contra (casilla No); y 2) si el número y el porcentaje de votos válidos a favor (casilla Sí) es superior al número y el porcentaje de votos válidos con los que fue elegida la autoridad (artículo 31 LRE).

Para que la revocatoria prospere no basta con que los votos que la solicitan sean mayores a los votos de aquellos que desean que la autoridad se mantenga en el cargo, sino que además los votos que solicitan la revocatoria deben ser superiores a aquellos que la autoridad sujeta a revocatoria logró cuando se la eligió; sin olvidar que durante el proceso general de revocatoria deben acudir a las urnas por lo menos el cincuenta por ciento más uno de los inscritos en el registro electoral de la circunscripción electoral respectiva.

Lo anterior indica que existe la posibilidad de que una autoridad sujeta a revocatoria se mantenga en el cargo a pesar de que el número de votos válidos solicitando su revocatoria sea superior al número de votos válidos emitidos en contra, pero dicho número y el porcentaje de votos válidos que solicitan la destitución es inferior al número y el porcentaje de votos válidos con los que fue elegida la autoridad. Es probable que durante un proceso, el número de votos a favor de la revocatoria no solo supere a los votos de aquellos que desean que la autoridad se mantenga en el cargo, sino que sobrepase el número de votos que la autoridad revocada recibió cuando se la eligió como tal, pero que no haya acudido a las urnas por lo menos el cincuenta por ciento más uno de inscritos en el registro electoral de la circunscripción respectiva, lo que invalidaría la votación y la autoridad cuestionada se mantendría en el cargo. Lo mencionado da elementos de juicio para sospechar que una la materialización de la de revocatoria a una autoridad (sacarlo del cargo) en Bolivia es difícil.

Para activar un proceso de revocatoria se debe cumplir con un procedimiento *sui géneris*, este es que “[e]n todos los casos la convocatoria

será realizada mediante ley del Estado Plurinacional, aprobada por la mayoría absoluta de votos de sus miembros” (artículo 28 LRE). De acuerdo a la norma antes transcrita es necesario que el legislativo apruebe la convocatoria. Dicha aprobación burocratiza los procedimientos que se deben seguir, además posibilita que el legislativo no apruebe la convocatoria, cuestión que desvirtuaría las iniciativas ciudadanas que intentan ejecutar procesos de revocatoria. Obviamente, se presume que el legislativo actuará de buena fe y procederá a dar paso a la convocatoria, pero podría suceder lo contrario, pues es probable que, por ejemplo, la o las autoridades sujetas a revocatoria formen parte del partido mayoritario en el legislativo y por lo tanto no le convenga a dicha mayoría convocar mediante ley los procesos revocatorios.

4. 2012 el año de inauguración de los procesos de revocatoria

En Bolivia la duración del mandato para las autoridades de elección popular es de cinco años (artículos 156, 168, 185 II, 288 Constitución, artículos 52 III LRE). Para que proceda la solicitud de revocatoria es necesario que transcurra por lo menos la mitad del tiempo que dura el mandato (artículo 240 II Constitución y artículo 27 I LRE). El 6 de diciembre de 2009 se eligió al presidente, vicepresidente y setenta (70) diputados uninominales (autoridades nacionales). Por su parte, el 4 de abril de 2010 se eligieron 2 394 autoridades locales, entre gobernadores, asambleístas, alcaldes y concejales (autoridades sub-nacionales)⁸.

2 428 autoridades electas por voto en las urnas cumplieron la mitad de su mandato en 2012. Las autoridades del nivel nacional cumplieron la mitad de su mandato el 6 de junio de 2012 y las autoridades del nivel sub-nacional (departamental hacia abajo) cumplieron la mi-

⁸ En Bolivia hay cuatro niveles a ser considerados para la revocatoria: El nivel nacional, el departamental, el regional y el municipal (Ver: Arts. 25 al 34 Ley 026 de Régimen Electoral).

tad de su mandato el 4 de octubre de 2012. De esa manera, durante 2012 se cumplieron los plazos constitucionales y legales para que, por primera vez en la historia boliviana, se inicien procesos de revocatoria por iniciativa popular.

El Tribunal Supremo Electoral de Bolivia (TSE) dictó el Reglamento, de cuya revisión se desprenden las siguientes cuestiones:

- a) Los procesos constan de cuatro etapas: 1) la entrega-recepción de solicitudes de revocatoria; 2) la entrega de libros con los nombres, firmas y huellas dactilares correspondientes; 3) la verificación de los libros y entrega del informe a la Asamblea sobre los procesos solicitados; 4) la votación para decidir si una autoridad de elección popular se mantiene o deja el cargo.
- b) El plazo para solicitar la revocatoria de autoridades nacionales estuvo abierto desde el 30 de julio de 2012, mientras que para las autoridades del nivel subnacional desde el 30 de noviembre de 2012; y se estableció como plazo máximo para la presentación de las solicitudes el 22 de febrero de 2013 [primera fase] (la-razon.com 24/12/12; fmbolivia.com.bo 18/02/13)
- c) Luego del registro de las solicitudes en el TSE y una vez que dicho registro era aprobado se debía proceder a recolectar las firmas de apoyo llenando los libros con los nombres, firmas y huellas dactilares correspondientes, los cuales debían ser presentados hasta el 31 de mayo de 2013 [segunda fase] (opinion 24/02/13)
- d) Una vez recibidos los libros el TSE tenía hasta 60 días para comparar los nombres, firmas y huellas dactilares de los adherentes con el padrón electoral oficial. Una vez confirmada esa información, se debía dar a conocer (inicios agosto de

2013) de manera oficial las autoridades se someterían al proceso [tercera fase].

- e) Se estableció el día 8 de diciembre de 2013 como fecha para realizar los referendos [cuarta fase] (fmbolivia.com.bo 01/06/13).

Nótese que el primer intento de revocatoria (conocer si una solicitud reúne los requisitos para que se convoque a votación) estuvo sujeto a un proceso que duró trece meses en el caso de autoridades nacionales (lapso entre el 30 de julio de 2012 hasta inicios de agosto de 2013) y nueve meses en el caso de autoridades sub nacionales (lapso entre el 30 de noviembre de 2012 hasta inicios de agosto de 2013). Es más, en virtud de las actuales reglas, lograr activar un referéndum (votar) en el caso de autoridades nacionales duraría dieciséis meses (lapso entre el 30 de julio de 2012 hasta 8 de diciembre de 2013). En el caso de autoridades sub-nacionales lograr activar una revocatoria duraría doce meses (lapso entre el 30 de noviembre de 2012 hasta el 8 de diciembre de 2013).

A primera vista un año y medio es plazo suficiente para activar una revocatoria si hubiera interesados; sin embargo, si se estima que buena parte del lapso (un año y medio) disponible para la activación (apenas saber si un proceso va o no) fue usado en cuestiones procedimentales, que inician con la presentación de solicitudes y terminan con el anuncio de cuáles son los procesos que se llevaran a cabo y la fecha en que se ejecutarán, se puede colegir que los procedimientos son demasiado rígidos o por lo menos que los plazos correspondientes están mal planteados.

Vale manifestar que no importa la rapidez en el cumplimiento de los requisitos, de cualquier forma, todos los procesos de revocatoria serían votados en una fecha específica, es decir, en virtud de los arreglos institucionales que se han mencionado los procedimientos para culminar con la votación será largo. Para efectos de las votaciones de

revocatoria que podrían realizarse en 2013 el TSE fijó como fecha de realización el 8 de diciembre con base en el artículo 28 de la Ley de Régimen Electoral que dice: “El Tribunal Supremo Electoral fijará un Calendario Electoral único para la realización simultánea y concurrente de las revocatorias de mandato de alcance nacional, departamental, regional y municipal que hayan cumplido con los requisitos establecidos para la iniciativa popular en la jurisdicción correspondiente. Al margen de este Calendario, no se podrá realizar ninguna otra iniciativa popular de revocatoria de mandato”.

Durante el tiempo que una autoridad de elección popular ejerce el cargo (cinco años), el lapso disponible para tratar de revocarlo es un año y medio. Durante los dos años y medio iniciales está blindado; perdiendo el blindaje durante el año y medio siguiente, recuperándolo durante el año final de su mandato. Si se logra que una autoridad sea revocada dejaría de ejercer el cargo apenas once meses (autoridades nacionales) o quince meses (autoridades sub-nacionales); es decir, una autoridad nacional a pesar de haber sido revocada siempre se desempeñaría como tal, cuarenta y nueve de los sesenta meses para los que fue electo y en el caso de autoridades subnacionales cuarenta y cinco de los sesenta meses para los que fue elegido.

Si eso sucede, la revocatoria no cumple con su función de mecanismo para ejercer control y pedir responsabilidad a una autoridad de elección popular. De hecho, no constituye un mecanismo que permita castigar a una autoridad de elección popular y su partido por su mal desempeño. Desde una perspectiva de costes políticos y económicos, es preferible esperar que se convoque a nuevas elecciones de autoridades para ejercer un voto-castigo evitando reelegir a dicha autoridad o que un miembro de su grupo o partido se haga elegir en el cargo.

Ahora, ni la Constitución ni la Ley de Régimen Electoral establecen qué hacer si una autoridad es revocada, es decir no se establece si se debería convocar a nuevas elecciones o quién ocuparía el cargo mientras transcurre el lapso restante del mandato de la autoridad revocada.

5. 2013 el año de los intentos fracasados de revocatoria

Hasta el 22 de febrero de 2013 (cierre de la primera fase) el TSE recibió un total de 124 solicitudes para tratar de sacar del cargo a un total de 216 autoridades electas en los diferentes niveles de gobierno. De las 216 autoridades, 168 eran concejales, 37 alcaldes, 5 asambleístas departamentales, 3 diputados uninominales, un gobernador, un ejecutivo seccional y un indígena de circunscripción especial; siendo las autoridades del nivel sub-nacional especialmente municipales (concejales y alcaldes) contra las que se pidió mayoritariamente la revocatoria (Prensa Bolivia 23/02/13; Opinión 09/04/2013).

De las 124 solicitudes se aceptaron 79; emitiéndose resoluciones autorizando la impresión de libros para que se recojan las firmas necesarias en cada uno de los casos (segunda fase). De las 79 solicitudes aceptadas, 76 fueron archivadas, la mayoría por no cumplir con el número de firmas exigidas. Solo tres solicitudes cumplieron con el número de firmas necesarias, las que debían ser objeto de revisión (tercera fase)⁹. Las tres solicitudes que siguieron en el proceso fueron: 1) contra los concejales titulares y suplentes del municipio de Bermejo en el departamento de Tarija; 2) contra los concejales de la alcaldía de San Matías en el departamento de Santa Cruz, y, 3) contra el alcalde y concejales del municipio de Colpa Bélgica en el departamento de Santa Cruz¹⁰.

Posteriormente, el TSE rechazó las solicitudes contra las autoridades municipales de Bermejo (Tarija) y San Matías (Santa Cruz) debido a que los peticionarios no lograron recabar las firmas con los requerimientos respectivos, por lo que de las 79 solicitudes que fueron aceptadas inicialmente, quedó vigente solo la presentada en el municipio de Colpa

9 Ver: la-razon.com 02/06/13; fmbolivia.com.bo01/0613; lostiempos.com/10/03/2013; www.opinion.com.bo 15/06/2013

10 Ver: fmbolivia.com.bo 01/06/13; la-razon.com 01/06/2013. En Tarija, se solicitó la revocatoria de todos los concejales titulares y suplentes del municipio de Bermejo; en Santa Cruz, se trató de someter a revocatoria a los concejales Claudio Rojas Suárez y Elizabeth Rojas Durán, del Gobierno Municipal de San Matías; y también en Santa Cruz, se pidió revocar al alcalde de Colpa Bélgica, Baldemar Antelo Ortiz, y al concejal Luis Fernando Orozco Beizán. Ver: fmbolivia.com.bo 01/06/13.

Bélgica en el departamento de Santa Cruz, para someter a revocatoria al alcalde Vladimir Antelo y al concejal Fernando Orozco¹¹.

La solicitud de revocatoria contra el alcalde y un concejal del municipio de Colpa Bélgica no cumplieron con el porcentaje de adherentes requerido, por lo que también fue archivada. El 2 de agosto de 2013, la vocal del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Dina Chuquimia, informó que: “La fase de verificación de datos ya ha concluido y en ese entendido podemos aseverar que hasta este momento, prácticamente hasta ahora no existe ninguna solicitud que haya cumplido con los requisitos para continuar con el proceso de revocatoria de mandato, que se tenía que llevar adelante el próximo 8 de diciembre” (Correo del Sur /03/08/2013).

6. ¿Por qué no se activaron votaciones para procesos de revocatoria?

Buena parte de las iniciativas fallidas de revocatoria tenían como fin revocar autoridades subnacionales (alcaldes y concejales), caso en el cual, el porcentaje de firmas necesario es del 30% en la circunscripción territorial respectiva. Ahora, ¿cuán alto o bajo es el porcentaje requerido? Si se estima que no se pudo activar ni un solo proceso de revocatoria del mandato, se puede decir que el porcentaje es alto,

11 Véase: la-razon.com 15/06/13. El vocal del TSE de Bolivia, Marco Ayala, dijo que el 30 de mayo de 2013 la Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral conoció la solicitud de revocatoria en el municipio de San Matías y se determinó el archivo de obrados, al no haber cumplido con el número mínimo de firmas, sucediendo cuestión similar con el municipio de Bermejo de Tarija. Afirmó que solamente quedaba la presentada en el municipio cruceño de Colpa Bélgica, que sería el único que podría ir a la revocatoria del mandato aclarando que en esa población sí se cumplió con el número de firmas para llevar adelante el proceso, aunque resta revisar si los firmantes corresponden al padrón electoral del poblado (opinion.com.bo 15/06/13). Marco Ayala, vocal del TSE dijo: “La Sala Plena del Tribunal Supremo Electoral ha conocido este jueves [13 de junio de 2013] la solicitud de revocatoria del mandato en el municipio de San Matías y se ha determinado, al no haber cumplido con el número mínimo de firmas, el archivo de obrados. En lo que respecta al municipio de Bermejo de Tarija, también se han archivado obrados” (larazon.com 15/06/13).

razón por la cual precisamente no se logró recolectar las firmas; sin embargo, es necesario complejizar la reflexión.

La mayoría de las iniciativas de revocatoria no cumplieron con el requisito del número de firmas necesarias. ¿Por qué no se logró recoger las firmas? Al parecer, una buena forma de lograr un acercamiento razonable a la respuesta es considerando el nivel de participación de los votantes en la elección de las autoridades. Bajo la premisa de que si el nivel de participación en elecciones es alto la potencialidad de activar procesos revocatorios podría ser alto y viceversa, se podría hallar una respuesta a los cuestionamientos planteados.

Si se observa que el número de empadronados para las elecciones efectuadas en el 2009 fue de 5 139 554 de personas y el número de personas que acudieron a las urnas fue 4 859 440¹² se evidencia que el nivel de participación en elecciones por parte de los bolivianos es alto. Por lo tanto, con un nivel de participación como el mencionado se puede sostener que el porcentaje exigido para revocar a las autoridades es alcanzable, pues los iniciadores o patrocinadores de revocatoria pueden acudir a un cuerpo electoral potencialmente participativo.

¿Por qué, a pesar del potencial participativo de los electores, no se pudo recoger las firmas? Se pueden ensayar diferentes respuestas a la pregunta; sin embargo, la más consistente tiene relación con el fracaso por parte de los recolectores de firmas, es decir, aquellos que fueron titulares de las iniciativas de revocatoria. Dicho fracaso puede estar relacionado por ejemplo, con la falta de experiencia por parte de los titulares de las iniciativas y sus equipos, quienes desplegaron estrategias fallidas para, a tiempo y cumpliendo las formalidades respectivas, recolectar las firmas. Es probable que a pesar de que los titulares de las iniciativas de revocatoria hayan desplegado estrategias eficaces para recolectar las firmas a tiempo y con las formalidades respectivas, la ciudadanía (firmantes potenciales) no haya deseado deliberadamente apoyar con sus firmas y por lo tanto de antemano hayan obstaculizado la activación de procesos de revocatoria.

12 Corte Nacional Electoral, Estado Plurinacional de Bolivia. Acta de Cómputo Nacional, Elecciones Generales y Referéndum 2009.

7. Conclusiones

Prácticamente no existen análisis sobre procesos de revocatoria en Bolivia, debido a que el país es el último en acoger la institución de la revocatoria entre aquellos que la regulan en sus entramados institucionales. Además, apenas entre 2012 y 2013 se abrió por primera vez en la historia la posibilidad de activar procesos revocatorios.

Los actuales arreglos jurídicos e institucionales que regulan el mecanismo son muy complejos. No solo que los requisitos y el proceso que se debe transitar para lograr que se convoque a referendo revocatorio de una autoridad de elección popular son burocráticos, largos y dificultosos, sino que los arreglos normativos desincentivan que actores políticos de diferente origen traten de culminar con éxito un proceso de este tipo.

En virtud del nivel de participación por parte del cuerpo electoral boliviano en las elecciones de 2009, se puede sostener que el porcentaje de firmas exigido puede ser logrado pues se acudiría a solicitar firmas a un público que participa y por lo tanto no se desentiende, por lo menos, de los eventos político-electorales.

No se activaron procesos de revocatoria porque las solicitudes no lograron reunir las firmas necesarias a pesar del potencial participativo de los electores, lo cual invita a decir que aquellos que fueron invitados a firmar para activar procesos revocatorios no lo hicieron por no estar de acuerdo en su activación.

Referencias bibliográficas

- Corte Nacional Electoral, Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Acta de Cómputo Nacional, Elecciones Generales y Referéndum*.
- O'Donnell, G. (2001). "Accountability Horizontal La institucionalización legal de la desconfianza" en *POSTData*, Revista de Reflexión y Análisis Político, N° 7, Buenos Aires.
- Przeworski, A., Stokes S. y Manin B. (eds.). (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Refundar Bolivia, (2006). *Para vivir bien, Propuesta para la Asamblea Constituyente Movimiento Al Socialismo*, Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos MAS-IPSP. REPAC-Agosto 2006/Coordinación de Programas y Proyectos: Responsable de Sistematización de Ejes Temáticos.
- Rousseau, J. (2010). *El Contrato Social o principios de derecho político*, México: Editorial Porrúa.
- Shugart, M., Moreno E. y Crisp B. (2002). "The Accountability Deficit in Latin America" en Mainwaring y Welna: *Accountability, Governance and Political Institutions in Latin América*, Oxford University Press.
- Uggla F., (2008). *Bolivia: Referéndums como armas políticas* Departamento de Ciencia Política Universidad de Uppsala (SUECIA) Presentado en la conferencia "¿Hacia dónde va la democracia en América Latina?", Montevideo, 20-21 de octubre de 2008. Recuperado de http://democraciadirectaenlatinoamerica.files.wordpress.com/2011/11/uggla_2009.pdf
- Zimmerman, J. (1992). *Democracia Participativa el resurgimiento del populismo*, México, Limusa,

Normas jurídicas

Constitución Política de la República Plurinacional de Bolivia de 2009
Ley No- 026 del 30 de junio de 2010 del Régimen Electoral (LRE)

Ley No-3850 del 12 de mayo de 2008 o Ley de Referendum Revocatorio de Mandato Popular (LRRMP)

Reglamento para la Revocatoria de Mandato, Tribunal Supremo Electoral Órgano Electoral Plurinacional, 29 de diciembre de 2012.

Prensa en línea

Alargan debate sobre referéndum revocatorio 15/12/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20071215/alargan-debate-sobre-referendum-revocatorio_25612_32051.html

Autoridades podrán ser revocadas desde este año: Recuperado de <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0106/noticias.php?id=38179>

Congreso recibe anteproyecto y prefectos defienden su posición 21/11/06: Recuperado de http://www.eldiario.net/noticias/2006/2006_11/nt061121/2_06plt.php

Constituyente: MAS cambia reglas de juego 24/11/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20071124/constituyente-mas-cambia-reglas-de-juego_24548_30628.html

Diputados aprueba revocatoria de mandato 12/12/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20071212/diputados-aprueba-revocatoria-de-mandato_25419_31822.html

Diputados dejan para hoy debate sobre Revocatoria 14/12/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20071214/diputados-dejan-para-hoy-debate-sobre-revocatoria_25587_32020.html

Evo acepta referéndum revocatorio y anuncia un proyecto al Congreso 13/01/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20070113/evo-acepta-referendum-revocatorio-y-anuncia-un-proyecto-al-congresoevo_2566_2741.html

Evo anuncia una asamblea todopoderosa 2/06/2006: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20060602/evo-anuncia-una-asamblea-%1C-todopoderosa%1D_13893_13893.html

- Evo insiste en la revocatoria de mandato 13/09/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20070913/evo-insiste-en-la-revocatoria-de-mandato_18517_22165.html
- Evo vuelve a retar a prefectos a referéndum revocatorio 6/12/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20071206/evo-vuelve-a-retar-a-prefectos-a-referendum_24991_31246.html
- Gobierno avala CPE y deja sin control a Sucre 26/11/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20071126/gobierno-avala-cpe-y-deja-sin-control-a-sucre_23992_29843.html
- Gobierno presenta plan de revocatoria 10/12/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20071210/gobierno-presenta-plan-de-revocatoria_26722_33589.html
- Habrà revocatorio en Bermejo, San Matías y Colpa Bélgica 01/06/13: Recuperado de http://www.la-razon.com/nacional/Bermejo-San-Matias-Colpa-Belgica_0_1843615694.html
- Interinos tomarán lugar de revocados 10/03/2013: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20130310/interinos-tomaran-lugar-de-revocados_205069_438882.html
- Morales propone proyecto de ley para revocar mandato de autoridades 13/01/07: Recuperado de http://www.eluniversal.com/2007/01/13/imp_int_ava_13A824103
- La oposición boliviana apoya la revocatoria de mandato propuesta por Evo Morales
10/01/07: Recuperado de <http://www.americaeconomica.com/portada/noticias/150107/clbolivialu.htm>
- Las Fuerzas Armadas intervienen para poner fin a enfrentamientos 12/01/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20070112/las-fuerzas-armadas-intervienen-para-poner-fin-a_952_1002.html
- Paran los líos; sigue el pedido de renuncia 13/01/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20070113/paran-los-lios-sigue-el-pedido-de-renuncia_2564_2737.html

- Piden revocatoria de mandato de los gobernadores César Cocarico y Santos Tito 23/02/13: Recuperado de <http://www.prensabolivia.com/index.php/politica/203-piden-revocatoria-de-mandato-de-los-gobernadores-cesar-cocarico-y-santos-tito>
- Plazo para presentación de solicitudes de revocatoria de mandato feneció el 22 de febrero 18/02/13: Recuperado de <http://fmbolivia.com.bo/noticia108341-plazo-para-presentacion-de-solicitudes-de-revocatoria-de-mandato-fenece-el-22-de-febrero.html>
- Prefectos de los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz, Tarija y La Paz exigen respeto a su colega de Cochabamba 11/01/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20070111/prefectos-de-los-departamentos-de-beni-pando-santa-cruz-tarija-y-la-paz_2555_2723.html
- Prefectos del país deben rendir cuentas ante Poder Legislativo 21/11/06: Recuperado de http://www.eldiario.net/noticias/2006/2006_11/nt061121/0_01ptd.php
- Prefectos quieren ‘tumbar’ a Morales 22/11/06: Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/52297.html>
- Recolección de firmas definirá qué autoridades van al revocatorio. Recuperado de <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/0409/noticias.php?id=91309>
- Referéndum revocatorio pasa al pleno de Diputados 12/12/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20071212/referendum-revocatorio-pasa-al-pleno-de-diputados_25504_31908.html
- Revocables más de 4.000 autoridades pueden ir a un referéndum en Bolivia 15/01/2012: Recuperado de <http://eju.tv/2012/01/revocables-ms-de-4-000-autoridades-pueden-ir-a-un-referndum-en-bolivia/>
- Sindicalistas de El Alto Anuncian paralizar La Paz 22/01/2007: Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20070122/sindicalistas-de-el-alto-anuncian-paralizar-la-paz_1687_1774.html

Se archivan otros dos pedidos de revocatoria 15/06/13: Recuperado de http://www.la-razon.com/nacional/archivan-pedidos-revocatoria_0_1852014825.html

Solicitan ante TSE la revocatoria de mandato de 353 autoridades 24/02/13: Recuperado de <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/0224/noticias.php?id=87193>

Tres de 79 solicitudes de revocatoria de mandato popular pasan a segunda fase 01/06/13: Recuperado de <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia116814-tres-de-79-solicitudes-de-revocatoria-de-mandato-popular-pasan-a-segunda-fase.html>

Tribunal Electoral rechaza revocatoria de mandato en Bermejo y San Matías. Recuperado de <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/0615/noticias.php?id=97664>

TSE da curso al pedido cívico potosinista y se inicia trámite de revocatorio de los diputados Cejas y Cortez 24/12/12. Recuperado de http://www.la-razon.com/nacional/TSE-potosinista-revocatoria-Cejas-Cortez_0_1748225183.html

TSE da curso solo a 3 de 79 pedidos de revocatoria 02/06/13. Recuperado de http://www.la-razon.com/nacional/TSE-curso-solo-pedidos-revocatoria_0_1843615697.html

Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes

Facundo Arques

Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

En Argentina, los mecanismos de democracia directa (MDD) a nivel nacional fueron introducidos con la reforma constitucional de 1994, aunque allí solo se reconocen dos tipos: la consulta popular y la iniciativa legislativa ciudadana. A su vez, mientras la consulta popular únicamente puede activarse desde arriba¹; la iniciativa legislativa no es propiamente un MDD al reconocer el derecho de presentar una propuesta de ley en el parlamento, pero no conlleva la decisión directa de la ciudadanía (es un derecho de petición). La puesta en práctica de estos mecanismos a nivel nacional fue igualmente limitada (Lafferriere, 2009; Welp, 2008). La realidad es distinta a nivel subnacional, donde las provincias y municipios fueron incorporando a sus legislaciones una gama mucho más amplia de MDD, incluso en décadas anteriores a la reforma de 1994.

En la actualidad, veintidós de las veintitrés provincias² incluyen el referéndum, la iniciativa legislativa, el veto popular, y/o la revocatoria popular del mandato (Arques, 2013). Aquí nos ocuparemos de este último mecanismo, que permite a la ciudadanía, mediante la recolección de un porcentaje de firmas, destituir a un funcionario electo.

1 Según el artículo 40 de la Constitución de 1994, la puesta en práctica del mismo está reservada al Poder Legislativo (consulta vinculante o no vinculante sobre proyecto de ley) y al Ejecutivo (consulta no vinculante).

2 La única provincia que no incluye ningún tipo de MDD es Santa Fe.

En primer lugar, se analiza la regulación de la revocatoria del mandato a nivel provincial; en la segunda sección, se estudia la legislación municipal; luego se realiza un análisis exploratorio de las prácticas y, finalmente, se plantean algunas conclusiones³.

1. La revocatoria en las provincias

Varias constituciones provinciales ya contaban con MDD antes de la reforma constitucional de 1994. Las primeras incorporaciones se produjeron en el contexto del afianzamiento institucional emprendido por las provincias bajo las características que ordenaba la Constitución Nacional de 1853/60. Específicamente, el mecanismo de revocatoria del mandato es introducido por primera vez en la historia del país por las constituciones provinciales de Córdoba, en 1923 (artículo 152), y Entre Ríos, en 1933 (artículo 193), que preveían la posibilidad de que la legislación municipal otorgara los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de funcionarios electivos⁴.

En la década de 1950 a partir de la provincialización del territorio⁵, se observa un avance más sólido en la introducción de MDD. En este período, la revocatoria es incorporada en las constituciones provinciales de Chaco (1957, artículo 2), Misiones (1958, artículo 2) y Neuquén (1957, artículo 3); y solo para el nivel municipal en la de Corrientes (1960, artículo 170).

Con la recuperación de las instituciones democráticas en 1983, se inicia el proceso más próspero de introducción de MDD en las constituciones provinciales. Como resultado de dicho proceso, la revocatoria del mandato fue introducida en La Rioja (1986, artículo

3 El análisis se basa en la totalidad de las Constituciones Provinciales y 135 Cartas Orgánicas Municipales.

4 Según Hroncich y Novaro (1939).

5 La nacionalización de los llamados “territorios nacionales” en 1950 clausuró una larga etapa signada por restricciones al ejercicio de la ciudadanía política para los habitantes de estos territorios, incorporándolos con plenos derechos al Estado Nacional. Para más información ver Ruffini (2005).

83), Río Negro (1988, artículo 2) y Tierra del Fuego (1991, artículo 209). Finalmente, a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se genera un último periodo de introducción de MDD en las provincias argentinas, aquí Chubut se convierte en la última provincia en incorporar la revocatoria de mandato (1994, artículo 264).

En la actualidad, el mecanismo de revocatoria del mandato popular a nivel provincial, se permite en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en seis provincias: Chaco, Chubut, Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Mientras que las provincias que aseguran el derecho de revocatoria para sus municipios, además de las seis mencionadas anteriormente, son: San Luis, San Juan, Río Negro, Neuquén, Misiones, Entre Ríos y Catamarca⁶.

El funcionamiento de este MDD en las provincias Argentinas está previsto de la siguiente manera: el sector de la ciudadanía que esté interesada en solicitar la revocatoria de cualquier autoridad electa popularmente, debe fundamentar las razones por las cuales solicita la revocación y reunir un porcentaje determinado de adhesiones (firmas) del padrón electoral provincial para que se dé lugar a un referéndum vinculante y obligatorio, donde la ciudadanía decida la continuidad o la destitución de la autoridad en cuestión. El cuadro No. 1 expone las principales características de esta institución.

⁶ Esta provincia no menciona en su constitución provincial ningún MDD para sus municipios; sin embargo, siete de ellos regulan la revocatoria del mandato en sus cartas orgánicas.

Cuadro No 1
La regulación de la revocatoria del mandato en las provincias argentinas

Provincias	Firmas exigido	Habil. P/ votar	Firmas	% de votos de para revocar	Causas	Períodos inhabilitados
CABA	20%	2 511 197	502 239	Mayoría simple del padrón electoral	Causas atinentes al desempeño de las funciones.	Antes del 1er año / a 6 meses de finalizarlo
Corrientes	20%	699 791	139 958	Mayoría simple del padrón electoral	Causas atinentes al desempeño de las funciones.	Antes del 1er año / a 6 meses de finalizarlo
Chaco	10%	761 906	76 190	Mayoría simple del padrón electoral	Causales del juicio político**	Antes del 1er año / a 6 meses de finalizarlo
Chubut	20%	360 496	72 099	Mayoría simple votos válidos emitidos	***	***
La Rioja	20%	231 937	46 387	Mayoría simple del padrón electoral	Mal desempeño de sus funciones	***
Santiago del Estero	20%	601 490	120 298	Mayoría simple de los votos válidos y participación de más del 50% del padrón electoral	Causas atinentes al desempeño de las funciones.	Antes del 1er año / a 6 meses de finalizarlo
Tierra del Fuego	20%	1 00 096	20 019	***	***	No se aplica antes de cumplido el 50% del mandato

Fuente: Elaboración propia basada en las constituciones provinciales.

* Según los padrones electorales de las últimas elecciones a Diputados provinciales (Ocrubre 2012).

** Están sujetos a juicio político, por incapacidad física o mental sobreviniente, por mal desempeño o falta de cumplimiento a los deberes de su cargo, por delito en el ejercicio de sus funciones o por delitos comunes, el gobernador, el vicegobernador (artículo 120).

*** No se menciona en la Constitución Provincial ni existe ley regulatoria

El análisis de la legislación provincial sugiere que las posibilidades de su puesta en práctica y la destitución de algún funcionario son, por lo menos, remotas. En primer lugar, de las seis provincias que incluyen este MDD a nivel provincial solamente una (Chaco), además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han sancionado la correspondiente ley regulatoria necesaria para hacer uso del mecanismo.

En segundo lugar, para que una revocatoria proceda, tres de las seis provincias (Corrientes, Chaco, La Rioja) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, exigen un 50% de votos sobre el padrón electoral y no sobre los votos válidos emitidos. Esta exigencia es severa ya que demanda entre un 75% y un 80% de los votos válidos emitidos para revocar a un funcionario público, si se tiene en cuenta que la participación electoral en estos distritos ronda el 75%⁷. Inclusive, los porcentajes de firmas exigidos para iniciar este mecanismo, un 20% a excepción de Chaco, son bastante elevados.

El intento de revocatoria del mandato en la Ciudad de Buenos Aires en 2005, fue la única tentativa seria en un distrito de gran tamaño. La revocatoria fue promovida por el mismo jefe de gobierno Aníbal Ibarra. En un contexto de profunda crisis de gobierno y un agudo rechazo de la ciudadanía⁸, Ibarra decidió impulsar la junta de firmas que le permitiera activar una revocatoria donde la ciudadanía decidiera la aprobación o el rechazo de su gestión. La Ciudad de Buenos Aires exige un 20% de firmas del padrón electoral (alrededor de 500 000 firmas) y en el caso de reunirlos, un porcentaje de votos afirmativos del 50 + 1 del padrón electoral. A pesar de contar con recursos, logística y difusión oficial, los requisitos mencionados fueron lo suficientemente altos como para hacer desistir al jefe de gobierno de seguir con la

7 Según el Atlas Electoral de Andy Tow los porcentajes de participación electoral en las últimas elecciones de diputados nacionales son del 73% en la Ciudad Autónoma de BSAS, 68% en Corrientes, 75% en Chaco y 76% en la Rioja. Recuperado de <http://andytow.com/atlas/totalpais/>. La creciente abstención se produce a pesar de que en Argentina el voto es obligatorio.

8 La gestión de Aníbal Ibarra fue fuertemente cuestionada y debilitada principalmente a partir de la denominada “Tragedia de Cromañón” en la cual perdieron la vida 194 jóvenes a raíz del incendio de una discoteca en diciembre de 2004.

campana; cuando se habían recolectado solo 100 000 adhesiones, el mismo Ibarra afirmaba que “[...] es un sistema para que no se aplique. Si uno toma en cuenta la cantidad de firmas que se tienen que juntar, más la cantidad de votos que hay que sacar para legalmente revocar el mandato de alguien, es imposible... en la ciudad generalmente vota el 60% del padrón y para ser revocado debería tener entre 1.3 y 1.4 millón de votos en contra, lo cual es muy difícil [...]” (*Página 12* online, 16/03/05).

En cuanto a sus características, en todas las constituciones provinciales se menciona que la revocatoria se aplica a los “cargos electivos”, y las causales se vinculan generalmente con el “mal desempeño de las funciones”, solo en Chaco se establece que las causas son “las previstas para el juicio político”.

En lo que respecta al pronunciamiento de los ciudadanos sobre las causas, toda la legislación argentina a nivel provincial y municipal referida a revocatoria del mandato, demanda como requisito formal expresar los motivos por el cual se inicia el MDD pero no exige pruebas que los fundamenten. Es más, como veremos más adelante, muchas cartas orgánicas municipales prohíben explícitamente al tribunal electoral o a cualquier autoridad, juzgar u opinar sobre las causas por las cuales los ciudadanos solicitan el inicio de la revocatoria⁹.

Los períodos en los cuales no se puede revocar a un funcionario se establecen por lo general dentro del primer año de gestión y los últimos seis meses (Ciudad Autónoma Buenos Aires, Corrientes y Santiago del Estero); a excepción de la provincia de Tierra del Fuego, donde no se permite la revocatoria antes de transcurrido el 50% del mandato y la provincia de Chaco que prohíbe el ejercicio del mecanismo dentro de los primeros y últimos seis meses del mandato.

En cuanto a las características del referéndum revocatorio, se debe señalar que en todas las provincias se prevé que este sea de carácter obligatorio y vinculante. Sin embargo, varían los requisitos para que la revocatoria sea efectiva: en Chaco, Corrientes, La Rioja y la ciudad de Buenos

⁹ Esto se repite en otros casos latinoamericanos, como Venezuela y Perú (Welp y Serdült, 2011).

Aires, los votos afirmativos deben representar más del 50% de los electores inscriptos en el padrón electoral y no de los votos válidos emitidos como establece, por ejemplo, la provincia de Chubut. En Santiago del Estero se exige, además de la mayoría simple de los votos válidos emitidos, una participación mayor al 50% del padrón electoral.

Sin lugar a dudas, la exigencia de mayorías simples de votos afirmativos sobre el total del padrón electoral representa una fuerte exigencia adicional. Si en un futuro este mecanismo puede ponerse en práctica y se logra la cantidad de votos necesarios bajo estas exigencias, la revocatoria del funcionario en cuestión estará sobradamente justificada.

2. La regulación a nivel municipal

Las perspectivas de activación parecen ser más favorables a nivel municipal. Desde la reforma de 1994, la Constitución Nacional insta a las provincias a asegurar la “autonomía municipal”. Los artículos 5 y 123 establecen que las constituciones provinciales deben asegurar no solamente la administración de justicia y la educación primaria sino también la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo y económico-financiero¹⁰. La autonomía institucional es la que otorga a las municipalidades la capacidad de dictarse sus propias cartas orgánicas y regular sus propios MDD.

De las 20 provincias que otorgan autonomía institucional a sus municipios, 14 incluyen la revocatoria del mandato a nivel municipal ya sea en sus leyes orgánicas municipales y/o en las cartas orgánicas de las distintas localidades. En la mayoría de estas provincias la revocatoria está regulada de la siguiente manera: por un lado, existe la regulación propia que se da cada municipio con carta orgánica y, por otro, la regulación presente en la ley orgánica de municipalidades, que rige para todos los demás municipios de menor jerarquía.

¹⁰ La Constitución Nacional reserva a cada constitución provincial la capacidad de regular el alcance y contenido de dicha autonomía, lo que explica la existencia de diferentes grados de autonomía municipal.

El análisis presentado se basa en las leyes orgánicas municipales, que prevén revocatoria para todos los municipios en cada provincia y también las distintas cartas orgánicas (CO) de cada capital provincial y de la ciudad más poblada (por información detallada véase la tabla 2 en el Anexo).

En la legislación municipal sobre el tema, se distinguen dos grupos de provincias: aquellas en que el mecanismo está regulado solo en las Cartas Orgánicas municipales y aquellas en que está regulado tanto en las leyes como en las distintas cartas orgánicas municipales. La provincia de La Rioja constituye una excepción ya que solo posee revocatoria en su Ley orgánica municipal (no existen cartas orgánicas en la provincia); sin embargo, se encuentra regulado por decreto en la ciudad capital.

El primer grupo reúne seis provincias: Tierra del Fuego, Santiago del Estero, San Luis, Misiones, Jujuy y Catamarca. En estas provincias solamente los municipios con CO pueden activar una revocatoria del mandato.

El segundo grupo está compuesto por siete provincias: Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Neuquén, Río Negro y San Juan. Estas provincias otorgan a todos los municipios de menor jerarquía, a través de sus leyes orgánicas municipales, la posibilidad de activar una revocatoria del mandato popular.

Las CO del grupo de provincias que no presentan revocatoria en sus leyes orgánicas exigen por lo general un 20% de firmas para activar el referéndum revocatorio, a excepción de la ciudad de Santiago del Estero (25%), La Banda (30%) y Perico (35%).

Otra característica a destacar es la modalidad de exigir un porcentaje previo de firmas que avale el proyecto o pedido de revocatoria para poder, en una instancia siguiente, iniciar la colecta de firmas que active finalmente el referéndum revocatorio. Los porcentajes que exigen algunas ciudades para avalar la junta de firmas llegan a veces a representar la mitad (Villa Mercedes, Belén) o hasta dos tercios (La Banda, Ciudad de Perico) del porcentaje final exigido. Todas las CO de este grupo de

provincias fijan un plazo de treinta días para reunir dichas firmas, a excepción de la ciudad de Río Grande que solo otorga quince días.

Con respecto a los porcentajes de votos requeridos para revocar un cargo, se observa que todas las CO de este grupo de provincias exigen mayorías simples de votos válidos emitidos; la ciudad de Villa Mercedes representa un caso particular: la autoridad afectada por revocatoria debe conseguir al menos el porcentaje de votos por el cual fue electa para mantenerse en el puesto o bien superar el 50% de los votos. Las únicas ciudades que demandan un piso de participación para que el mecanismo sea válido son Santiago del Estero y San Fernando del Valle de Catamarca (50% y 51% respectivamente).

Las causas por las cuales se puede iniciar este mecanismo son, en general, cuestiones atinentes al mal desempeño en sus funciones. Se destacan la ciudad de Belén, que agrega la “comisión de delitos dolosos fuera del desempeño de las funciones” y la ciudad de Ushuaia que incorpora una razón llamativa y única en toda la legislación argentina: el “incumplimiento injustificado de promesas electorales públicamente realizadas”. Aunque las causales de revocatoria son mencionadas de manera explícita por la mayoría de las CO, no son más que parte de una formalidad a cumplir para solicitar la activación del mecanismo. Esto ocurre debido a que en ninguna carta o ley orgánica se designa a una autoridad que controle o juzgue la pertinencia o veracidad de estas causas, es más, una cantidad importante de ciudades¹¹ establecen que el juez o tribunal electoral encargado de controlar las firmas y los requisitos formales no pueden juzgar las causas por las cuales se inicia la revocatoria.

Finalmente, al conocer las características de las inhabilitaciones para activar las revocatorias, se puede interpretar que estas fueron

11 Algunas de las ciudades que prohíben expresamente a cualquier autoridad el juzgamiento de las causales de revocatoria son: en la provincia de Catamarca: Belén, Fray Mamerto Esquiú, Recreo, Tinogasta y San Fernando del Valle; en la provincia de Corrientes: Monte Caseros y Santo Tome; en la provincia de Jujuy: Perico; en la provincia de Misiones: Posadas y El Soberbio; en la provincia de Neuquén: Zapala, Cutral Có, Chos malal; en la provincia de Río Negro: Cipolletti, General Roca y Bariloche; en la provincia de San Juan: Rawson, San Juan Capital y Chimbas; en la provincia de San Luis: Villa Mercedes, entre muchas otras ciudades de distintas provincias.

pensadas para actuar como una especie de “freno” o límite para evitar situaciones en las que los pedidos de revocatoria pudieran llegar a amenazar la gobernabilidad al ser activados continuamente.

Uno de estos “frenos” son los periodos en los cuales se prohíbe iniciar una revocatoria, por lo general se fijan en los primeros y últimos seis a doce meses de gestión, variando levemente la cantidad de meses según las ciudades. Otra limitación que está presente en varias CO es la imposibilidad de iniciar un nuevo proyecto de revocatoria por los mismos motivos o causas. También puede observarse, aunque en una cantidad menor de cartas, la exigencia de un período de un año para iniciar un nuevo intento de revocatoria (Río Grande, Santiago del Estero). Prestando atención a estos requisitos se puede detectar que existen ciudades como Río Grande, Santiago del Estero, Córdoba, Río Cuarto o Villa Carlos Paz cuyas cartas orgánicas combinan el primer y último de los requisitos mencionados, limitando las prácticas de este mecanismo a solo una por mandato (considerando que los mandatos duran cuatro años).

Como hemos mencionado, un segundo grupo de provincias se caracteriza por contar con el mecanismo de revocatoria tanto en las leyes como en cartas orgánicas municipales, sin embargo, se pudo advertir que no existen grandes diferencias entre la legislación de unas y otras a excepción de casos particulares¹². Las características principales de la revocatoria en la legislación de este grupo de provincias no varían demasiado con respecto a las del grupo anterior: los porcentajes de firmas requeridas se ubican entre un 10% y un 20%, por lo general se exige una mayoría simple de votos válidos emitidos para revocar al funcionario, las causales más comunes son las referidas al mal desem-

12 En Chaco, la ley, que rige para todos sus municipios, fija un porcentaje de firmas de no menos del 10% y una mayoría simple del padrón electoral, mientras que la resistencia baja considerablemente el nivel de exigencia al establecer un porcentaje de no menos del 3% y una mayoría simple de los votos válidos emitidos y no de todo el padrón electoral. En Neuquén la ley fija un 25% de firmas y mayoría simple del padrón electoral para revocar, mientras que la ciudad capital establece un 20% de firmas (sin mencionar porcentajes de votos) y Cutral-Co la eleva a un 40% y establece que el funcionario en cuestión no es revocado si logra al menos el porcentaje de votos con el que fue electo o más del 50% de votos.

peño en las funciones y el periodo para la junta de firmas es de treinta días¹³ (Por detalles véase el cuadro 2 en anexo).

Por último, se debe mencionar como requisito llamativo y poco común para la legislación argentina, la exigencia de una fianza en las provincias de Corrientes y Chubut para cubrir los gastos de la elección en caso de no prosperar la revocatoria. La Ley Orgánica de Corrientes establece una serie de montos escalonados según la categoría del municipio y la CO de su ciudad capital una garantía por el valor del 0,5% del presupuesto municipal; mientras que la Ley Orgánica Municipal de Chubut ordena fijar el monto de la fianza por ordenanza todos los años.

3. Intentos y puestas en práctica a nivel municipal

La puesta en práctica efectiva y los principales intentos de activar los mecanismos de revocatoria del mandato se dividen entre los procesos iniciados mediante la junta de firmas y aquellos que han sido impulsados por uno o varios concejales desde el concejo deliberante (órgano legislativo de las municipalidades). A pesar de que en este trabajo hemos investigado la revocatoria popular del mandato, es decir, aquel mecanismo que se inicia por la ciudadanía mediante la junta de firmas, consideramos importante tomar también estos casos de revocatoria del mandato “indirecta”. La revocatoria del mandato “indirecta” se caracteriza por ser iniciada, no por la ciudadanía, sino por uno o varios miembros del órgano legislativo e inclusive en algunas ocasiones a pedido del poder ejecutivo. Una vez que se vota y aprueba el proyecto de revocatoria, se llama a un referéndum vinculante para que la ciudadanía decida la continuidad o no del funcionario o de los funcionarios públicos.

13 A excepción de la ciudad de Cultral-CO que establece un plazo de 60 días para reunir el porcentaje exigido de firmas.

4. Revocatorias del mandato “indirectas”

Los casos en los cuales se celebraron mecanismos de revocatoria del mandato indirecta, tuvieron lugar en las ciudades de Almafuerde (10 534 habitantes, partido político en el gobierno: Unión Cívica Radical), Capilla del Monte (9 085 habitantes, partido político en el gobierno: Partido Justicialista) en el año 2010, y Bariloche (112 887 habitantes, partido político en el gobierno: Frente para la Victoria, Partido Justicialista) en 2013.

El concejo deliberante de la ciudad de Almafuerde, provincia de Córdoba, mediante el voto afirmativo de seis de sus siete concejales, decidió la revocatoria del intendente en octubre de 2010; esta decisión debía ser avalada por un referéndum vinculante. El titular del poder ejecutivo, acusado por dos concejales de serias irregularidades administrativas en el ejercicio de su cargo y denunciado penalmente, trató de apelar ante la jueza electoral provincial sin tener éxito. Finalmente, la votación se celebró arrojando un resultado favorable a la continuidad del intendente (53% contra 46%) con un participación del 56% del padrón electoral. A pesar de las serias acusaciones, denuncias penales y una amplia mayoría de concejales en contra, el intendente fue ratificado en su puesto por el voto de la ciudadanía.

Un caso muy similar ocurrió en Capilla del Monte, otra localidad de la provincia de Córdoba. También en esta oportunidad el concejo deliberante, con el voto de seis de siete concejales, decidió revocar el mandato de la intendente al considerarla responsable política de una serie de irregularidades en el manejo de subsidios y viáticos del personal municipal (*La mañana de Córdoba*, 17/10/10 y 12/10/10). Sin embargo, la intendente fue ratificada en su cargo por un 55% de votos a favor, en una elección donde participaron un 50% de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral.

El último caso registrado de revocatoria indirecta del mandato tuvo lugar en la ciudad de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro a principios de 2013. La crisis política que desembocó en el pedido de revocatoria del intendente se había agudizado puntualmente a fines del año 2012, a partir de una serie de ataques a supermercados

y comercios de la ciudad. Luego de estos incidentes, tres concejales presentaron ante el concejo deliberante un proyecto de revocatoria del mandato contra el intendente, según un diario de la zona las causas que fundaron el proyecto fueron [...] “ineptitud” demostrada en recurrentes ausencias por viajes; “irregularidades en el desempeño de funciones” en la disposición de fondos; y “negligencia” en el manejo de recursos propios del municipio. También cita “irregularidades” en el desempeño de funciones, por la “posible comisión del delito de acción pública”; por pagos a funcionarios; por contrataciones del Estado municipal; y “falta de transparencia e ineptitud en la administración del Estado municipal” [...] (El Chubut digital 16/01/13).

El proyecto fue aprobado por diez votos a favor y uno en contra, también se reunieron las firmas necesarias; ya que la Carta Orgánica de Bariloche exige un 10% de adhesiones inclusive para solicitudes impulsadas por el concejo deliberante.

En respuesta a la aprobación del pedido de revocatoria y a manera de defensa, el intendente trató de iniciar una revocatoria popular del mandato contra siete concejales, la cual fue rechazada por Junta Electoral Municipal al no cumplir [...] “con ninguna de las metodologías mencionadas en la ordenanza, menos aún a lo establecido por la Carta Orgánica para este instituto” [...] (Resolución 12-JEM-2013 de la junta electoral municipal). Finalmente, se llevó a cabo el referéndum vinculante para decidir la destitución del titular el poder ejecutivo. Con una participación del 60% del padrón, la ciudadanía se inclinó claramente por la revocatoria con un 73% de votos a favor.

5. Intentos y prácticas efectivas de revocatoria del mandato popular

Los principales intentos de activación de este mecanismo mediante la junta de firmas a nivel municipal, son los que se dieron en la ciudad de Córdoba en 2002 (1 329 604 habitantes, partido político en el gobierno: “Unión por Córdoba”, coalición liderada por el Partido

Justicialista) y en la localidad de Famatina en 2012 (2 492 habitantes, partido político en el gobierno: “Frente para la Victoria”, Partido Justicialista). Los casos en los que un mecanismo de revocatoria del mandato popular se pudo completar, tuvieron lugar en las localidades de Deán Funes (20 164 habitantes, partido político en el gobierno: Unión Cívica Radical) y Villa Ascasubi (2 081 habitantes, partido político en el gobierno: Partido Justicialista) en el año 2011.

Uno de los intentos más relevantes de activación de este MDD se llevó a cabo en la ciudad capital de la provincia de Córdoba, en 2002. El mecanismo fue iniciado por un ciudadano cordobés contra el titular del poder ejecutivo, en ese entonces Germán Kammerath, cuya gestión se encontraba muy cuestionada y envuelta en pedidos de juicio político. El tribunal electoral municipal habilitó el proceso de junta de firmas y rechazó posteriormente una apelación de Kammerath para frenar el mecanismo. Aunque la recolección de firmas se inició, triunfó finalmente la estrategia del intendente de apelar, incluso ante la Suprema Corte, la decisión del tribunal municipal con el argumento de que ya existían pedidos de juicio político irresueltos en su contra; lo que inhabilitaría el proceso de revocatoria del mandato según el artículo 119 de la Carta Orgánica Municipal. De esta manera, el intendente, mediante vía judicial logró detener el mecanismo de revocatoria. Seis meses más tarde, Kammerath sería llevado a juicio político acusado por la jueza electoral municipal de desobedecer sus órdenes para la organización del proceso de revocatoria del mandato.

En la localidad de Famatina, provincia de La Rioja, ocurrió algo similar: la ciudadanía también trató de hacer uso del derecho de revocatoria del mandato y el funcionario afectado logró cancelar el mecanismo apelando a la vía judicial. En este caso la iniciativa la tuvo un grupo vecinalista que argumentaba que la diputada provincial Adriana Olima había perdido la confianza de buena parte de la ciudadanía al apoyar el desarrollo minero en la provincia. Los “Vecinos autoconvocados”, impulsores del mecanismo, lograron presentar ante el juez de paz local 1 002 firmas avalando la solicitud de revocatoria, más del 20% exigido si se considera que la localidad cuenta con un poco más de 4 000 habitantes.

La solicitud fue aceptada por la justicia electoral de La Rioja, quien otorgó a la diputada 8 días para presentar su descargo. En el cual, la diputada provincial denunció irregularidades vinculadas a la autenticidad de las firmas, a la representación geográfica de las firmas (el hecho de ser diputada provincial exigiría firmas de toda la provincia y no solo de la localidad a la cual representa) y el hecho de que la colecta de firmas había sido realizada antes de presentar el pedido formal y no después, entre otros argumentos. Finalmente, el proceso judicial terminó con la decisión del Tribunal Electoral Provincial de declarar inconstitucional dos artículos de la ley que regula el MDD, desactivando el pedido de revocatoria.

Lo que resulta particularmente interesante de este caso son las razones presentadas por el Tribunal Electoral Provincial para declarar a la revocatoria del mandato popular, o parte de ella, como “inconstitucional”. El argumento central en este caso es que la autoridad afectada queda sin defensa, ya que la legislación dispone que la solicitud de revocatoria debe ser fundada y, al mismo tiempo, prohíbe al Tribunal Electoral valorar los fundamentos. De este modo se genera una contradicción ya que se exige que la solicitud esté fundada, pero al mismo tiempo se evita determinar si está fundada, afectando la defensa del funcionario: [...] El funcionario afectado contesta pero su contestación no es una defensa porque no hay tribunal que la valore. El Tribunal tiene las manos atadas y solo queda reducido a constatar formalidades menores, con lo cual la garantía del control judicial suficiente de todo proceso o procedimiento queda anulada en esta ley... el funcionario afectado se queda sin defensa, violentado otra garantía de rango constitucional nacional y provincial, cual es la inviolabilidad de la defensa en juicio [...] (Periódico *Rioja Virtual*, 05/05/2012).

Este argumento del Tribunal Electoral sobre la imposibilidad de defensa de la autoridad, puede ser usado en cualquier intento de puesta en práctica de este mecanismo a lo largo del país tanto a nivel provincial como municipal, ya que a partir del estudio de la legislación sobre revocatoria hemos podido constatar que la regulación del mecanismo en este aspecto es uniforme en todas las constituciones provinciales y cartas orgánicas municipales.

Una de las pocas puestas en práctica del mecanismo se llevó a cabo en la localidad de Dean Funes, provincia de Córdoba. El MDD fue promocionado por el intendente contra cuatro concejales opositores, a quienes acusó de “trabar la acción de gobierno por simples cuestiones políticas”. Los concejales por su parte denunciaron que el intendente se había excedido en sus funciones “violando las normas vigentes en la materia al aprobar por decreto condonaciones impositivas de períodos anteriores” (Periódico digital *Argentina Municipal* 15/10/2010). En ese contexto de crisis institucional los partidarios del intendente comenzaron a juntar firmas que le permitieron avalar el proyecto (3%, 495 firmas), para completar luego el porcentaje que habilitó el referéndum vinculante (10%, 1 625 firmas).

Al mismo tiempo los concejales apelaron primero ante la jueza electoral provincial, obteniendo una respuesta desfavorable ya que la Junta Electoral decidió por mayoría proseguir con el mecanismo y luego ante el Tribunal Superior de Justicia, que suspendió el proceso por un tiempo para atender solo un reclamo referido a la reimpresión de boletas para que los concejales figuren por separado y no juntos en la votación.

Luego de distintas apelaciones y postergaciones, se celebró finalmente el referéndum vinculante con ocho boletas, cuatro por el “Si” y cuatro por el “No”; que dio como resultado la destitución de los cuatro concejales opositores al intendente. Un dato a destacar es la baja participación ciudadana (solo un 40%); que no fue motivo para dejar sin efecto el MDD ya que, como se ha visto en la legislación municipal, no se exige una participación mínima.

En la misma provincia de Córdoba se dio un caso muy similar, la localidad de Villa Ascasubi celebró una revocatoria popular del mandato para decidir la continuidad de dos concejales opositores al poder ejecutivo. El MDD fue promovido desde la intendencia con el argumento de que dichos concejales abandonaron la bancada oficialista y comenzaron a votar junto a los representantes de la oposición, dejando sin respaldo legislativo a la Intendente. Como ocurrió en Dean Funes, el Tribunal Superior de Justicia suspendió la votación para la

reimpresión de boletas, ya que las mismas debían presentar a los funcionarios por separado. El resultado de la votación fue desfavorable para ambos concejales y la participación alcanzó un 60%¹⁴.

6. Conclusión

A partir del estudio de la legislación provincial y municipal sobre el mecanismo de revocatoria popular del mandato, se pudo construir una primera noción de las principales características de este MDD a nivel sub-nacional en Argentina. Aunque a nivel provincial el mecanismo está previsto en seis provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la falta de leyes regulatorias y los elevados requisitos exigidos, generan que las posibilidades de poner en práctica el mecanismo sean escasas.

Pese a que la situación a nivel municipal es bastante más alentadora debido a las dimensiones más reducidas de los distritos y a la existencia del mecanismo en una cantidad muy importante de municipios, las prácticas identificadas son también muy limitadas. Se ha podido conocer que este mecanismo existe en los municipios de catorce provincias, ya sea en sus leyes orgánicas municipales como en las distintas cartas orgánicas.

Finalmente, a partir del análisis de los principales intentos y puestas en práctica, tanto de la revocatoria popular del mandato como de la revocatoria “indirecta”, fue posible mostrar cómo opera la legislación dentro de un contexto político específico. Se pudieron registrar tres puestas en prácticas efectivas de “revocatoria del mandato indirecta”, dos casos se caracterizaron claramente por la activación del mecanismo por parte de intendentes o concejales, a partir de crisis políticas entre los miembros del poder ejecutivo y los del poder legislativo. El restante caso no se caracteriza tanto por la disputa entre poderes, sino

14 Datos obtenidos a partir de los periódicos digitales “La mañana de Córdoba” (<http://www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=45991>) y “FM siempre” (<http://fmsiempre.wordpress.com/category/politica/>).

que el mecanismo parece dispararse a partir de una crisis política más general que termina finalmente con el mandato del intendente.

En cuanto a los casos de revocatoria popular del mandato, se pudo determinar que dos de cuatro intentos registrados pudieron prosperar y terminar el ciclo previsto por el mecanismo. Los dos intentos fallidos de puesta en práctica fueron impulsados por la ciudadanía y bloqueados por las autoridades afectadas mediante recursos judiciales. En uno de los casos se llegó inclusive a un dictamen que declaró como “inconstitucionales” dos artículos que regulaban el MDD. En cambio, los casos en los cuales se completó el proceso de revocatoria fueron impulsados no por la ciudadanía, sino por el titular del Poder Ejecutivo contra concejales opositores.

Se pudo advertir también que estos intentos y prácticas dejaron en evidencia algunas faltas y fallas en la legislación que deberían ser abordadas en futuras investigaciones, ya que en algunas ocasiones fueron determinantes para que la justicia anule el proceso de revocatoria, especialmente en aquellos pocos municipios en los cuales los impulsores del mecanismo fueron los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- Arques, F. (2013). *Mecanismos de democracia directa a nivel sub-nacional en Argentina: un recurso latente e ignorado*. Inédito.
- Hroncich, H. y Novaro, C. (1939). *Derecho constitucional argentino y comparado*. Segunda edición Buenos Aires: Editorial Frontiñan.
- Laferriere, E. (2009). “Argentina: La participación ciudadana como desafío” en Welp, Y. y Serdült, U. *Armas de doble filo, la participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires: Prometeo.
- Lissidini, A.; Welp, Y. y Zovatto, D. (coord.) (2008). *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ruffini, M. (2005). *Peronismo, territorios nacionales y ciudadanía política. Algunas reflexiones en torno a la provincialización*. Revista Avances del Cesor, Año V, N° 5, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Historia, Centro de Estudios Sociales Regionales.
- Sabsay, D. (2008). “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino” en Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D., (coord.) *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Welp, Y. (2008). “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina” en Íconos. Revista de Ciencias Sociales No. 31, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Welp Y. y Serdült U. (2011). “¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina” en Welp, Y. y Whitehead, L. (compiladores) *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México D.F.: FLACSO México; Centre for Research on Direct Democracy.
- Zovatto, D. (2004). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978 - 2004. En *Democracia directa y referéndum en América latina*. Corte Nacional electoral de la república de Bolivia.

Periódicos digitales

- Rodríguez, S. (2005, 16 de marzo). Es un sistema imposible de aplicar. Pagina12 on-line. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-48530-2005-03-16.html>
- Redacción Política, (2010, 12 y 17 de octubre). Revocatoria en Capilla del Monte: se confirma triunfo de la intendenta en referéndum (casi el 56% de votos). La mañana de Córdoba Recuperado de <http://www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=33711>; <http://www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=33039>
- Redacción Política, (2011, 07 de febrero) Villa Ascasubi: el domingo 20 se votará la revocatoria contra los dos concejales. La mañana de Córdoba. Recuperado de <http://www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=45991>
- Redacción Política, (2013, 16 de enero). Concejales piden la suspensión del intendente Omar Goye y la revocatoria del mando. El Chubut digital. Recuperado de <http://www.elchubut.com.ar/nota/37125-concejales-piden-la-suspension-del-intendente-omar-goye-y-la-revocatoria-del-mando>
- Redacción Política, (2013, 24 de abril). Junta Electoral rechazó la revocatoria a concejales. Agencia de Noticias Bariloche. Recuperado de <http://www.anbariloche.com.ar/noticia.php?nota=35159>
- Redacción Política, (2012, 05 de mayo). Rechazan iniciar proceso de revocatoria popular contra Adriana Olima. RiojaVirtual. Recuperado de http://riojavirtual.com.ar/noticias/locales/rechazan_iniciar_proceso_de_revocatoria_popular_contra_adriana_olima

Anexo No. 1
Revocatoria del mandato a nivel municipal

Leyes y Cartas Orgánicas por Provincias	Porcentaje de firmas exigido	Porcentajes de votos de para revocar	Causas	Períodos inhabilitados	Plazos para la junta de firmas y otras inhabilitaciones
Municipios de La Rioja (Ley Orgánica de Municipalidades)	No menciona	Votos: + 50% del padrón electoral municipal	Mal desempeño de sus funciones o hayan dejado de merecer la confianza de la ciudadanía.	No menciona	No menciona
Ciudad de La Rioja (ordenanza n° 3322, se rige por Ley Orgánica Municipal)	20 %	Votos: + 50% del padrón electoral municipal	Mal desempeño de sus funciones o hayan dejado de merecer la confianza de la ciudadanía.	Primer año y últimos 6 meses del mandato	Plazo junta de firmas: 6 meses
Provincia de Catamarca (Ley Orgánica de Municipalidades)	La Ley Orgánica Municipal no otorga para los demás municipios el mecanismo de revocatoria del mandato.				
San Fernando del Valle de Catamarca	20 %	Votos: + 50%. Participación:+50%	Ineptitud, negligencia o irregularidades en el desempeño de sus funciones.	Primeros y últimos 9 meses del mandato.	
Belén	10% para solicitar inicio de junta de firmas. 20% para activar.	Votos válidos: + 50%.	El mal desempeño del cargo, faltas contra la ética y la moralidad, comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones y/o la comisión de delitos dolosos fuera del desempeño de sus funciones.	Primer y último año del mandato.	

Leyes y Cartas Orgánicas por Provincias	Porcentaje de firmas exigido	Porcentajes de votos de para revocar	Causas	Períodos inhabilitados	Plazos para la junta de firmas y otras inhabilitaciones
Provincia de Jujuy (Ley Orgánica de Municipalidades)	La Ley Orgánica Municipal no otorga para los demás municipios el mecanismo de revocatoria del mandato.				
Ciudad de Perico	25% para avalar un proyecto de revocatoria y 35% para iniciar el MDD	No menciona	Ineptitud, negligencia e irregularidades en el desempeño de sus funciones.	Primer y último año del mandato.	Plazo junta de firmas: 30 días No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
Provincia de Misiones (Ley Orgánica de Municipalidades)	Pese a constar que el electorado tiene derecho de iniciativa, referéndum y destitución (artículo 165 de la Constitución provincial) no existe normativa al respecto en la ley que regula las municipalidades.				
Posadas	5% para avalar un proyecto de revocatoria y 20% para iniciar el MDD	No menciona	Ineptitud, negligencia, indignidad e incapacidad física o intelectual, sobrevenientes a su incorporación o irregularidad en el desempeño de sus funciones.	No menciona	Plazo junta de firmas: 30 días No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
El Dorado	10%	No menciona	Ineptitud, negligencia y/o irregularidad en el desempeño de las funciones del funcionario afectado.	No menciona	Plazo junta de firmas: 30 días No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
Provincia de San Luis (Ley Orgánica de Municipalidades)	Pese a constar que el electorado tiene derecho de iniciativa, referéndum y destitución (artículo 258 inc. 16 y en el 269 de la Constitución provincial) no existe normativa al respecto en la ley que regula las municipalidades.				

Leyes y Cartas Orgánicas por Provincias	Porcentaje de firmas exigido	Porcentajes de votos de para revocar	Causas	Períodos inhabilitados	Plazos para la junta de firmas y otras inhabilitaciones
Villa Mercedes	10% para avalar un proyecto de revocatoria y 20% para iniciar el MDD	El funcionario no es revocado si obtiene al menos el porcentaje por el cual fue electo o más del 50% de votos a su favor"	Mal desempeño de sus funciones	No menciona	Plazo junta de firmas: 30 días No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
Provincia de Santiago del Estero (Ley Orgánica de Municipalidades)	Pese a constar en la CP que el electorado tiene derecho de iniciativa, referéndum y destitución (Art. N° 42, N° 208 de la Constitución provincial) no existe normativa al respecto en la ley que regula las municipalidades.				
Ciudad de Santiago del Estero	3% para avalar un proyecto de revocatoria y 25% para iniciar el MDD	Votos válidos: + 50%. Participación: + 51%	No menciona	Primer y último año del mandato.	Debe transcurrir 1 año para una nueva revocatoria. El MDD no necesita "reglamentación alguna" (art. 126) para ponerse en práctica.
La Banda	20% para avalar un proyecto de revocatoria y 30% para iniciar el MDD	Participación: 40%	ineptitud, negligencia o irregularidades en el desempeño de sus funciones	No menciona	Plazo junta de firmas: 30 días No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley Orgánica de Municipalidades)	Pese a constar en la CP que el electorado tiene derecho de iniciativa, referéndum y destitución (Art. N° 209 de la Constitución provincial) no existe normativa al respecto en la ley que regula las municipalidades.				

Leyes y Cartas Orgánicas por Provincias	Porcentaje de firmas exigido	Porcentajes de votos de para revocar	Causas	Períodos inhabilitados	Plazos para la junta de firmas y otras inhabilitaciones
Río Grande	20%	Votos válidos: + 50%.	Mal desempeño del cargo o falta grave. Comisión de delito en cumplimiento de sus funciones.	Primer año y últimos 9 meses del mandato	Plazo junta de firmas: 15 días Debe transcurrir 1 año para una nueva revocatoria.
Ushuaia	5% para avalar un proyecto de revocatoria y 20% para iniciar el MDD	Votos válidos: + 50%.	Mal desempeño del cargo; Indignidad; Comisión de delitos en cumplimiento de sus funciones; Comisión de delitos dolosos; Incumplimiento injustificado de promesas electorales públicamente realizadas.-	No menciona	No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
Provincia de Chaco (Ley Orgánica de Municipalidades)	No menos del 10%	Votos: + 50% del padrón electoral municipal	Causales de juicio político	Primeros y últimos 6 meses del mandato.	No se puede iniciar otro proyecto por los mismos motivos
Resistencia	No menos del 3%	Votos válidos: + 50%.	Causales de juicio político	Primer año y últimos 9 meses del mandato	

Leyes y Cartas Orgánicas por Provincias	Porcentaje de firmas exigido	Porcentajes de votos de para revocar	Causas	Períodos inhabilitados	Plazos para la junta de firmas y otras inhabilitaciones
Provincia de Chubut (Ley Orgánica de Municipalidades)	25%	Votos válidos: + 50%. Participación: + 51%	Por mala conducta manifiesta. Por malversación de caudales municipales. Por incumplimiento de obligaciones y deberes. Por incapacidad física o intelectual sobreviniente. Cuando se encuentren en los casos previstos en el artículo 244 de la Constitución Provincial.	No menciona	Exige una fianza para cubrir los gastos de la elección en caso de no prosperar la revocatoria
Puerto Madryn	20%	Votos válidos: + 50%.	Causas atinentes a su desempeño	Primer año y últimos 6 meses del mandato	
Comodoro Rivadavia	10%	Votos válidos: + 50%.	No menciona	Primer año y últimos 9 meses del mandato	
Provincia de Córdoba (Ley Orgánica de Municipalidades)	10%	No menciona	No menciona	Primer año y últimos n meses del mandato	Debe transcurrir 1 año para una nueva revocatoria.
Ciudad de Córdoba	10%	Votos válidos: 50%.	No menciona	Primer año y últimos 9 meses del mandato	Debe transcurrir 1 año para una nueva revocatoria.
Río Cuarto	10%	Votos válidos: "Al menos 30% de votos positivos, que superen a los negativos".	No menciona	Primer año y últimos 9 meses del mandato	Debe transcurrir 1 año para una nueva revocatoria.

Leyes y Cartas Orgánicas por Provincias	Porcentaje de firmas exigido	Porcentajes de votos de para revocar	Causas	Períodos inhabilitados	Plazos para la junta de firmas y otras inhabilitaciones
Villa Carlos paz	5%	Votos válidos: + 50%. Participación: + 35%	Mal desempeño del cargo o falta grave, comisión de delito en cumplimiento de sus funciones.	Primer año y últimos 9 meses del mandato	Debe transcurrir 1 año para una nueva revocatoria.
Provincia de Corrientes (Ley Orgánica de Municipalidades)	25%	Votos válidos: + 50%. Participación: + 50%	No menciona	Primer año y últimos 9 meses del mandato	Exige una fianza con montos escalonados según la categoría del municipio.
Cuidad de Corrientes	10%	Votos: + 50% del padrón electoral municipal	No menciona	Primer año y últimos 9 meses del mandato	Exige una fianza del 0,5% del presupuesto municipal en caso de no darse la revocatoria
Goya	20%	Votos: + 50% del padrón electoral municipal	No menciona	Primer año y últimos 6 meses del mandato	
Provincia de Neuquén (Ley Orgánica de Municipalidades)	25%	Votos: + 50% del padrón electoral municipal	No menciona	Primer año y últimos 6 meses del mandato	
Neuquén	5% para avalar un proyecto de revocatoria y 20% para iniciar el MDD	No menciona	Mal desempeño de sus funciones	Primer año y últimos 9 meses del mandato	Plazo junta de firmas: 30 días

Leyes y Cartas Orgánicas por Provincias	Porcentaje de firmas exigido	Porcentajes de votos de para revocar	Causas	Períodos inhabilitados	Plazos para la junta de firmas y otras inhabilitaciones
Cutral-Co	10% para avalar un proyecto de revocatoria y 40% para iniciar el MDD	El funcionario no es revocado si obtiene al menos el porcentaje por el cual fue electo o más del 50% de votos a su favor"	Mal desempeño de sus funciones	No menciona	Plazo junta de firmas: 60 días No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
Provincia de Río Negro (Ley Orgánica de Municipalidades)	10% para avalar un proyecto de revocatoria y 20% para iniciar el MDD	No menciona	Mal desempeño de sus funciones	No menciona	No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
San Carlos de Bariloche	3% para avalar un proyecto de revocatoria y 10% para iniciar el MDD	No menciona	Ineptitud, negligencia, indignidad, irregularidad en el desempeño de sus funciones e incumplimiento injustificado de la plataforma electoral.	Primer año y últimos 6 meses del mandato	Plazo junta de firmas: 30 días No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
General Roca	10% para avalar un proyecto de revocatoria y 20% para iniciar el MDD	No menciona	Ineptitud, negligencia o irregularidad en el desempeño de sus funciones.	No menciona	Plazo junta de firmas: 30 días Deben transcurrir 6 meses para una nueva revocatoria.

Leyes y Cartas Orgánicas por Provincias	Porcentaje de firmas exigido	Porcentajes de votos de para revocar	Causas	Períodos inhabilitados	Plazos para la junta de firmas y otras inhabilitaciones
Provincia de San Juan (Ley Orgánica de Municipalidades)	10% para avalar un proyecto de revocatoria y 20% para iniciar el MDD	El funcionario no es revocado si obtiene al menos el porcentaje por el cual fue electo o más del 50% de votos a su favor ¹⁵	Incapacidad física o mental sobreviniente, por delitos en el desempeño de sus funciones, falta de cumplimiento de los deberes a su cargo y por delitos comunes.	Primer año y últimos 9 meses del mandato	Plazo junta de firmas: 30 días No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
Rawson	10% para avalar un proyecto de revocatoria y 20% para iniciar el MDD	No menciona	Causales establecidas para el Juicio Político.	No menciona	Plazo junta de firmas: 30 días No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos
San Juan capital	10% para avalar un proyecto de revocatoria y 20% para iniciar el MDD	No menciona	ineptitud, negligencia o irregularidades en el desempeño de sus funciones	No menciona	Plazo junta de firmas: 30 días No se puede iniciar otra revocatoria por los mismos motivos

La información se ha ordenado por provincias, ubicando primero la Ley Orgánica Municipal y luego las cartas orgánicas de cada capital provincial y la de la ciudad más poblada, este recorre busca obtener una muestra representativa de todas las cartas orgánicas recolectadas¹⁵.

¹⁵ El análisis de la totalidad excede las posibilidades de este trabajo. El mecanismo de revocatoria popular del mandato se ha podido encontrar en al menos 92 Cartas Orgánicas Municipales de distintas provincias del país, resultando en más de cien de cien las unidades territoriales que la incluyen.

Cuba: deudas pasadas y retos presentes desde la norma

Teodoro Yan Guzmán Hernández
Universidad de La Habana (Cuba)

Si el delegado no cumple de verdad la función que tiene que realizar, el mismo pueblo pide su revocación –nos expresa Emerio Valls, anciano de 66 años y ex mecánico, elector de otra circunscripción de Sancti Spíritus, donde se ha producido recientemente una revocación-. El mismo pueblo pide la revocación –repite- porque aquí cualquiera puede equivocarse y puede haber personas que puedan aparentar “de primer punto” que servían y después que tienen el cargo pueden no defender los intereses de los electores. Antes, en la época del capitalismo, el pueblo no tenía más que admitirlos ahí hasta que terminaran los años. Duraban el período que estaba marcado en el tiempo reglamentario, pero ahora no.

Fragmento extraído de Cuba: los protagonistas de un nuevo poder de Marta Harnecker, 1978.

La revocatoria del mandato es una de las instituciones que ha sustentado el carácter democrático del diseño político cubano. Por su naturaleza de sanción a los representantes del poder público (Poder Popular en Cuba) esta institución pretende coadyuvar a que estos actúen de acuerdo a los intereses populares. Concebida de esta manera, varios trabajos han destacado su inserción en Cuba desde la constitución de 1976; algunos desde una postura moderada, pues han obviado la concepción dual de este mecanismo, en la medida que es una sanción popular para un tipo de representante, mientras que para otros, no ha

dejado de ser más que un mecanismo de control horizontal, con total exclusión de la ciudadanía¹.

El objetivo que persigue este trabajo es develar los límites, así como los retos normativos que tiene por delante la revocatoria del mandato en el ordenamiento jurídico cubano, después de casi cuatro décadas de reconocimiento constitucional y desarrollo legislativo. En 1999 se produce la última modificación que se le hizo a la institución a través de la Ley No. 89, que sigue vigente, por lo que en la actualidad se mantienen las mismas limitaciones.

De ahí que se hagan necesarias nuevas pautas democráticas para la revocatoria del mandato en Cuba, especialmente en la actual coyuntura política y jurídico-constitucional, que se encuentra signada por el “perfeccionamiento del socialismo cubano”, no solo en el orden económico y social, sino también en lo político y jurídico. Además, porque hoy se viene planteando una revocatoria del mandato con renovados presupuestos democráticos, dentro del llamado “Neoconstitucionalismo democrático”², donde se inscriben Venezuela, Ecuador y Bolivia, países que comparten cierta identidad política con Cuba, a partir del propósito de aquellos de materializar el aún difuso “Socialismo del siglo XXI”.

1 Entre los trabajos que destacan el valor de la institución para reforzar la vía democrática del diseño político cubano están: Cuba: los protagonistas de un nuevo poder donde Harnecker analiza el diseño cubano hasta 1978 y deja claro que el pueblo solo puede revocar de manera directa, el mandato de los delegados municipales y de los miembros de sus comités ejecutivos (Harnecker, 1979). Otros trabajos han sido más divulgativos, en la medida que han soslayado los límites de la institución, dentro de estos se podrían mencionar dos publicados en el periódico Granma, Órgano Oficial del Partido Comunista de Cuba, Hablemos de democracia (Mayoral, 2002) y La ley que pone las reglas, (Mayoral, 2000). Por otra parte Julio C. Guanche es crítico frente a la revocatoria y hace énfasis en cómo la falta de un procedimiento de revocación popular contra todos los integrantes de los órganos del poder popular “contribuye [...] a la burocratización de las relaciones políticas establecidas entre representantes y representados, pues estos tienen disminuida su capacidad de controlar” (Guanche, 2010: 110).

2 En un trabajo titulado “Legados normativos para democratizar la revocatoria del mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano”, analizo cómo se ha regulado la institución en las constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) y en las primeras leyes de desarrollo que sucedieron inmediatamente a cada una de estos textos constitucionales, al efecto de dejar sentadas las pautas normativas que la democratizan. Asimismo, identifiqué algunas limitaciones que se han manifestado en la regulación de este importante instituto de democracia directa en los tres ordenamientos (Guzmán, 2012).

El contexto normativo en que se desarrollará principalmente el objetivo propuesto se debe en parte a que no se cuenta con una estadística actualizada del total de procedimientos revocatorios, lo que hubiese aportado una perspectiva de análisis de la institución más provechosa. Se nota un desuso progresivo de la institución y no existen trabajos de envergadura que desde la sociología política, indaguen en las causas de esta situación. Por otro lado, la renuncia de muchos delegados municipales que han sido impugnados popularmente mediante la promoción de una revocatoria, ha dejado trunco el procedimiento y ha atentado contra la normatividad de lo regulado.

La revocatoria del mandato no ha tenido una extensa vida jurídica en Cuba, aunque hay que destacar que no ha sido privativa del período revolucionario iniciado en 1959. Con anterioridad, la constitución de 1940 reguló la institución para el nivel municipal que tenía un grado de desarrollo autonómico importante, en consonancia el artículo 219 estableció:

“Como garantía de los habitantes del Término Municipal respecto a sus gobernantes locales, se dispone lo siguiente: [...] c) La revocación del mandato político podrá solicitarse contra los gobernantes locales por un tanto por ciento de los electores del Municipio en la forma que la Ley determine”.

Lamentablemente, faltó la ley de desarrollo que regulara in extenso la institución. Posteriormente, la Ley Fundamental de 1959 que estuvo válida durante el Período de provisionalidad (1959-1976) no reconoció la institución.

Conforme con los fundamentos leninistas de la democracia y siguiendo la formulación de dos constituciones socialistas de Europa del este, las de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia de 1918³ y de la República Popular de Albania de 1946, la constitución cubana de 1976, posterior al triunfo de la revolución en 1959, la

3 Para más ver Bihari: 36.

consagró como un derecho del elector en los siguientes términos: “Los órganos del Estado se integran, funcionan y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista, la unidad de poder y el centralismo democrático, los cuales se manifiestan en las formas siguientes: [...] c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación ante sus electores y estos tienen derecho a revocarlos cuando no justifican la confianza puesta en ellos”.

Para Lenin la regulación del derecho de revocación daría un vuelco a la vieja democracia burguesa. En el Informe sobre el derecho de revocación, pronunciado en la reunión del Comité Ejecutivo Central de toda Rusia, 21 de noviembre (4 de diciembre) de 1917 apuntaba: “[...] ese derecho de representación está limitado, porque, si bien es cierto que el pueblo tiene derecho a votar una vez cada dos años, ocurre con frecuencia que sus votos llevan al Parlamento a hombres que ayudan a aplastar al pueblo mismo, y éste carece del derecho democrático de destituirlos de sus puestos, de tomar medidas eficaces para poner fin a sus acciones” (Lenin, 1980: 34),

Consecuentemente, en la Cuba revolucionaria y socialista, la revocatoria del mandato nació como una institución compatible con el principio democrático, de ahí que fuese posible sancionar mediante ella la deficiente gestión de diversos representantes del poder público: miembros del Consejo de Estado, diputados a la asamblea nacional, delegados a las asambleas provinciales y municipales; de estas dos últimas asambleas, a los integrantes de sus comités ejecutivos hasta que la reforma constitucional de 1992 los suprimiera, y en su lugar creara los consejos de administración municipal y provincial, cuya directiva (presidente y vicepresidente) de igual manera podía ser revocada.

Sin embargo, si bien esta sanción ha podido canalizarse a través de la revocatoria del mandato, solo para los delegados municipales ha podido ser mediante una revocatoria popular, o sea, que involucre a la ciudadanía en la solicitud o en la consulta, o en ambas. El resto de los integrantes de los órganos del poder popular han podido ser revocados indirectamente. Aunque en las leyes cubanas se regula como una revo-

catoria del mandato, en realidad se configura como una institución de control horizontal, semejante al *impeachment*.

Esta acotación se apoya en una de las clasificaciones que recae sobre la revocatoria. De ahí que se pueda referir a una de tipo mixta cuando la ciudadanía interviene en la iniciativa que promueve la revocación o en la votación popular que decide si se revoca o no, a diferencia de la de tipo completa en la que la ciudadanía interviene en ambas fases. Esta última significa una mayor expresión del principio de participación.

Los criterios a favor de regular esta institución aparecieron desde el primer congreso del Partido Comunista de Cuba. Allí se reconoció a la revocatoria y a la rendición de cuentas como “dos pilares fundamentales en la manifestación concreta de los principios del centralismo democrático, de la participación real y de las facultades de decisión de las masas en los asuntos del poder estatal” (Partido Comunista de Cuba, 1976 : 177).

Antes, la inserción de la revocatoria del mandato dentro de la lógica y funcionamiento de los órganos del poder popular, había sido valorada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 1974 sobre la creación de la Comisión redactora del Anteproyecto de Constitución, que se publicó en Gaceta Oficial, el 23 de octubre de 1974. Este acuerdo estableció diversas orientaciones a seguir por la comisión, una de ellas fue prever la revocabilidad en cualquier momento y por los mismos que lo eligieron, como un principio que informara a los órganos representativos del poder estatal, incluyendo los del sistema judicial deben formarse de acuerdo con los siguientes principios: “(...) d) Revocabilidad, esto es, que a sus integrantes pueda serles revocada su representación o mandato en cualquier momento por los mismos que los eligieron”.

En los límites del sistema político cubano, donde el partido único ha sido una de sus notas fundamentales durante el período de la Revolución, la revocatoria del mandato no ha estado relacionada causalmente con el incumplimiento de un programa político o plan de trabajo de los electos, ni con ningún otro documento verificable en el cual se consignan supuestos compromisos de estos con el pueblo;

más bien se ha apoyado en un vínculo funcional con la rendición de cuentas, la que constitucionalmente es reconocida en el texto de 1976 y en sus reformas de 1992 y 2002, como otro de los principios de organización y funcionamiento de los órganos estatales.

Esta formulación sitúa a la revocatoria del mandato en relación directa y dialéctica con la rendición de cuentas, mediante esta última los electores deberán realizar una valoración periódica de la actuación de los representantes del poder popular, sobre la base de los deberes que estos tienen por ley⁴. Entre los deberes principales de los delegados a las asambleas municipales que se relacionan con la revocatoria del mandato se encuentran: dar a conocer a la asamblea y a la administración de la localidad las opiniones, necesidades y dificultades que les transmitan sus electores; informar a sus electores sobre la política que sigue la asamblea y las medidas adoptadas para la solución de necesidades planteadas por la población o las dificultades que se presentan para resolverlas; rendir cuenta periódicamente a sus electores de su gestión personal; gestionar las soluciones y respuestas referentes a los planteamientos formulados por los electores; atender a los electores en despachos programados periódicamente; colaborar con el presidente en la atención al funcionamiento de los consejos populares. Este último deber estaba a tono con su creación oficial mediante la Ley No. 91, publicada en Gaceta Oficial el 25 de julio de 2000.

Lo anterior ha sido coherente con el texto constitucional, pues rendición y revocación han estado imbricadas en un mismo precepto (artículo 66, inciso c en la Constitución de 1976 y artículo 68 inciso c, después de la reforma de 1992).

La rendición de cuentas es un elemento dinamizador y actualizador de la relación política de los electos con los representados, incluso

⁴ Para más sobre los deberes actuales de los delegados municipales cfr. artículo 57 del Reglamento de las asambleas municipales del poder popular de 1995. En cada una de las normas que han reglamentado el funcionamiento de las asambleas municipales, a partir de la constitución de 1976, se han establecido claramente los deberes de los delegados. Solo se relacionaron en este trabajo los que consigna el reglamento vigente, que en definitiva ha sido el más amplio lo ha regulado.

podría afirmarse que contribuye, en alguna medida, a la actualización del mandato, aspecto neurálgico en la relación teórica de la revocatoria con la representación política. Desde la concepción de este principio, constituye su primer y lógico par dialéctico por el cual, desde la *ratio legis* no debe haber revocación sin rendición de cuentas, o incluso la no realización de esta última pudiera justificarla.

En cuanto a las leyes de desarrollo de la revocatoria del mandato en Cuba después de la constitución de 1976, el *International handbook of Direct Democracy*, señala: “The Cuban constitution contains a similar statement inspired by the ‘principles of socialist democracy’, according to which ‘those elected must render an account of their work and may be recalled at any time’. However, the mechanisms for revoking the mandate are not defined.” (International IDEA, 2008: 127).

La primera parte de esta afirmación es coherente con lo que se acotó más arriba, pero la última, referida a que los mecanismos para revocar no fueron definidos, es completamente inexacta; se obvia que la revocatoria inicialmente encontró desarrollo en la Ley No. 1305 de 1976, “Ley electoral”, específicamente en su Capítulo VII “De la revocación del mandato y del modo de cubrir las vacantes en los órganos del poder popular”.

No obstante esta ley dedica 17 artículos al procedimiento de la institución, dejó vacíos normativos con repercusión en él, y fueron llenados por sendos reglamentos provisionales para el funcionamiento de las asambleas provinciales y municipales del poder popular, publicados en la Gaceta Oficial del 4 de diciembre de 1976⁵. Estos dejaron de ser provisionales el 21 de julio de 1977, cuando se dictaron el reglamento de las asambleas provinciales del poder popular y el de las asambleas municipales dos días después. Ambos fueron precedidos por el de la Asamblea Nacional del Poder Popular, con fecha de 20 de julio de ese mismo año. En estos tres reglamentos se dedicó parte del

5 Aunque fueron publicadas en la misma Gaceta Oficial, vale aclarar que primero se regularon las normas para el funcionamiento de las asambleas provinciales, y después para las asambleas municipales, con independencia unas de otras.

articulado al procedimiento de la revocatoria del mandato para los miembros de sus respectivos órganos⁶.

Posteriormente, la Ley No. 37 de 1982 “Ley electoral” amplió su regulación y concentró los distintos procedimientos en 32 artículos del título VII. Para ello los diferenció en función del órgano del poder popular al que perteneciera el revocable y del cargo que ocupara en alguno de estos. Esta nueva forma de normar la institución trajo consigo que los posteriores reglamentos de las asambleas del poder popular⁷ se circunscribiesen a un reconocimiento declarativo de la revocatoria y sujetaran su procedimiento a lo regulado en la Ley No. 37, hasta la aprobación de la actual ley, producto de la reforma constitucional de 1992.

La vigente ley de revocación en Cuba (Ley No. 89 de 1999 “De revocación del mandato de los elegidos a los órganos del poder popular”) independizó el procedimiento de la institución para los diferentes órganos del poder popular, pues las reglas electorales quedaron en la Ley No. 72 de 1992 “Ley electoral”.

Dos características comunes a toda esta normativa son: la descripción de un complejo procedimiento y la convivencia en un mismo texto legal de la revocatoria popular del mandato, limitada solo a los delegados a la asamblea del poder popular, con la revocatoria (indirecta), sin participación popular, para el resto de los miembros de los órganos del poder popular, incluyendo a su dirigencia. En buena técnica legal, una mejor solución hubiese sido regular la revocación indirecta de los delegados a las asambleas provinciales, de los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, así como de su directiva, en los reglamentos de las asambleas, y la revocatoria popular independizarla

6 Cfr. Capítulo XI (artículos 79 al 84) de las Normas Reglamentarias de las Asambleas Provinciales del Poder Popular y el capítulo XI (artículos 93 al 103) de las Normas Reglamentarias de las Asambleas Municipales del Poder Popular y Capítulo XVI (artículos 115 al 123) del Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

7 Me refiero al reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular, publicado en Gaceta Oficial el 30 de agosto de 1982, al Reglamento de las Asambleas Provinciales del Poder Popular y Asambleas Municipales del Poder Popular, publicado en Gaceta Oficial de 13 de septiembre de 1995, y al reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular, publicado en Gaceta Oficial Ordinaria de 27 de diciembre de 1996.

en la ley electoral o en la ley de revocación.

A partir de la reforma constitucional de 1992, la revocatoria indirecta para delegados a la provincia y diputados nacionales parecía no tener más fundamento, una vez que podían elegirse directamente por el pueblo⁸. Sin embargo, la supresión del carácter taxativo del derecho a revocar que tenía el elector en el texto constitucional, amen de seguirse considerando un principio de organización y funcionamiento de los órganos estatales, junto a que tampoco se continuó reconociendo al elector como destinatario (natural) de la rendición de cuentas, tendría efectos negativos para los cambios que se reclamaban en la institución en análisis.

Compárense el artículo 66 c), 69 y 138 de la constitución de 1976 con los artículos 68 c), 71 y 135 (II p.) de la misma Constitución, pero reformada en 1992, para ver los cambios que sufrió la forma de elegir a los delegados a las asamblea provinciales y diputados a la asamblea nacional, así como la formulación constitucional de la revocación del mandatos y la rendición de cuentas.

Cuadro No. 1
Cuadro comparativo Constitución 1976 y 1992

Constitución de 1976	Constitución de 1976 (reformada en 1992)
(Capítulo IX: Principios de organización y funcionamientos de los órganos estatales) 66c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación ante sus electores y éstos tienen derecho a revocarlos cuando no justifiquen la confianza puesta en ellos;	(Capítulo VII: Principios de organización y funcionamientos de los órganos estatales) 68c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento;
(Capítulo VIII: Órganos Superiores del Poder Popular). 69) La Asamblea Nacional del Poder Popular se compone de diputados elegidos por las Asambleas Municipales del Poder Popular en la forma y proporción que determine la ley.	(Capítulo X: Órganos superiores del Poder Popular). 71) La Asamblea Nacional del Poder Popular se compone de diputados elegidos por el voto libre, directo y secreto de los electores, en la proporción y según el procedimiento que determine la ley.
(Capítulo XI: Sistema electoral). 139) Las Asambleas Municipales eligen, a través del voto secreto, a los delegados a las Asambleas Provinciales del Poder Popular.	(Capítulo XIV: Sistema electoral). 135 IIp) Los delegados a las Asambleas Provinciales y municipales se eligen por el voto libre, directo y secreto de los electores. La ley regula, asimismo, el procedimiento para su elección.

⁸ La directiva de las asambleas municipales y provinciales y los miembros del Consejo de Estado quedaron excluidos del voto directo.

Lo principal, podría decirse, fue que la fórmula constitucional del 68 c) de la reforma de 1992 (artículo 66 c) en la constitución de 1976) atentó contra la lógica jurídica de la relación representación – mandato – revocación. Si bien el mandato libre en el marco de la representación política ha sido uno de los argumentos en contra de la facticidad teórico-jurídica de la revocatoria del mandato; bajo el principio de soberanía popular, reconocido en el artículo 3 de la constitución cubana, la revocatoria popular encontraba fundamento y le permitía incardinarse con la elección. De ahí que el principio “revoca quien elige” en la Constitución de 1976 sin modificar, imposibilitaba a la ciudadanía revocar directamente a delegados provinciales y diputados nacionales, a los miembros del Consejo de Estado y a la directiva de las asambleas municipales y provinciales, ya que no eran electas directamente por el pueblo.

Sin embargo, la Ley No. 89 que adecuaría tardíamente⁹ la institución a la reforma constitucional de 1992, tampoco permitió la revocación directa de los delegados a las asambleas provinciales, ni a los diputados a la Asamblea Nacional, por lo que mantuvo la revocatoria popular solo para los delegados municipales, en un estado que continuaba siendo centralista y con escasa o casi nula descentralización hacia el municipio.

El principio “revoca quien elige” transmutó a “revoca quien nombra”, perfectamente válido para el caso de los delegados municipales, pues con las leyes 72 y 89 (electoral y de revocación respectivamente) el pueblo continuaba proponiendo, nominando, eligiendo y revocando a sus representantes municipales, sobre los cuales ha recaído la lógica democrática con su máxima fuerza. El artículo 1 de la Ley No. 89 estableció en su segundo párrafo que la revocación podría comprender el mandato conferido tanto por los electores, como el otorgado por

⁹ Esta norma tardó 7 años aproximadamente en regular la revocatoria del mandato, para ponerla acorde a los cambios constitucionales, y en particular los electorales que se materializaron en la Ley No. 72 “Ley electoral”, promulgada en noviembre de 1992. No obstante, esta ley en su Disposición Transitoria Cuarta estableció, en relación con la revocación, la vigencia de los capítulos I, II, III, IV, V, VI y VII del Título VII de la Ley No. 37 del 15 de agosto de 1982 anterior Ley Electoral.

la Asamblea correspondiente. Este enunciado es incoherente con el hecho de que a partir de la reforma de 1992, las asambleas no podían conferir mandato, pues no elegían a ningún representante. La elección de sus respectivas directivas por parte de las asambleas municipales y provinciales y del Consejo de Estado, por la Asamblea Nacional del Poder Popular, no conforman representación política, propiamente dicha, aun cuando la naturaleza del Consejo de Estado es ejecutivo-representativo.

La no extensión de la revocatoria popular del mandato al resto de los representantes continuaba siendo la principal limitación de esta importante institución de democracia directa. La ampliación de la base electoral no tuvo incidencia en la fórmula revocatoria.

1. La revocatoria del mandato de los delegados a las asambleas municipales del Poder Popular en las leyes de desarrollo

En adelante el análisis se circunscribirá a la revocatoria popular del mandato. Desde la Ley electoral de 1976, primera que desarrolló la institución, para los delegados a las asambleas municipales, la revocatoria popular se concibió de tipo completa. Se previó la intervención popular tanto en la solicitud, a iniciativa del 20% de los electores, como en la consulta. A la par se concibió, para estos delegados, una revocatoria de tipo mixta, a instancia de la propia asamblea a la que pertenecieran, con decisión final en los electores.

2. La revocatoria popular del mandato de tipo mixta para los delegados a las asambleas municipales del poder popular

El procedimiento para la revocatoria de tipo mixta se omitió en la Ley electoral de 1976 (No. 1305), omisión que fue llenada por los reglamentos provisional y definitivo de las asambleas municipales del

poder popular¹⁰. La Ley No. 1305 y los reglamentos mencionados complejizaron el procedimiento de la revocatoria de tipo mixta, cuando el delegado a la asamblea municipal que se impugnaba también era representante por un órgano superior del poder popular, entendiéndose asamblea provincial o nacional.

En estos casos no solo intervenía la asamblea municipal, sino que también se oía al órgano de grado superior al que perteneciera el impugnado, cuyo informe era considerado antes de que la asamblea municipal que lo había elegido en su momento, decidiese mediante el voto de sus delegados que se procediese a la votación popular para decidir finalmente si se revocaba o no. La votación de la asamblea municipal se decidía por mayoría simple de los presentes¹¹.

Si se tiene en cuenta que el centralismo democrático ha sido reconocido explícitamente con la Constitución de 1976 e implícitamente después de la reforma como otro de los principios de funcionamiento de los órganos estatales, habría que valorar los efectos que provocaba el parecer del órgano superior en los delegados municipales, que debían votar si procedía o no la revocatoria iniciada en el seno de su asamblea.

La Ley electoral de 1982 (No. 37) mantuvo las mediaciones de las asambleas provinciales y nacional del poder popular, para los casos en que el delegado municipal a revocar también perteneciera a alguna de estas. El artículo 145 agregó una sutil distinción para el delegado municipal que fuese diputado a la asamblea nacional y a su vez miembro del Consejo de Estado; en consecuencia estableció que: “Si el Diputado es miembro del Consejo de Estado se consulta a este órgano”. Aunque ningún otro artículo se pronunció al respecto, por la lógica que se ha descrito y sobre la base de que los miembros del Consejo de Estado no eran electos popularmente, se presupone que la respuesta negativa a la consulta podía detener el procedimiento iniciado.

La Ley No. 37 trajo consigo una modificación importante respec-

10 Ver supra p. 6.

11 Cfr. los párrafos segundos de los artículos 88 y 97 de las normas reglamentarias provisionales y de las normas reglamentarias para las asambleas municipales del poder popular, respectivamente.

to a la anterior, ya que hizo más viable la revocatoria mixta cuando el delegado municipal era representante también por una asamblea provincial o por la nacional. La regla de mayoría simple que regía la votación de la asamblea municipal para pasar a la votación popular y terminar así el engorroso mecanismo, fue sustituida por un índice de legitimidad que se fijó en un 20% de los votos de la asamblea. Esto garantizaba que el tránsito hacia la consulta tuviera más oportunidad de ocurrir.

Un aspecto interesante que se reguló desde la Ley No. 1305 de 1976 y se ha mantenido hasta la actual Ley No. 89 de 1999, es lo que se podría denominar el efecto expansivo que puede traer consigo la revocación a un delegado municipal, que fuese miembro a su vez de otras asambleas superiores del poder popular o del Consejo de Estado. Ante esta situación se ha obligado al órgano que lo eligió a considerar si también debe proceder o no a revocar¹², de esta manera se han conectado los efectos jurídicos de la revocatoria popular del mandato con la revocatoria indirecta.

3. La revocatoria popular del mandato de tipo completa para los delegados a las asambleas municipales del poder popular

La revocatoria popular de tipo completa se limitó a los electores que estuviesen inscritos en el último proceso electoral, así lo consignó el último párrafo del artículo 114 de la Ley No. 1305 de 1976, al preceptuar: “En la votación se utilizarán los electores correspondientes a la última elección”. Esta solución se mantuvo en las posteriores modificaciones. Si bien la Ley No. 37 y la 89 no se pronunciaron sobre este particular, ambas aclararon en sus disposiciones finales únicas, que solo se derogaría lo que se opusiera a la nueva ley.

Al parecer, el legislador influido por el principio de representación ha decidido otorgar la facultad de revocar popularmente a los delegados municipales, solo a los inscritos en la última elección, a partir de

¹² Cfr. artículos 104 de la Ley No. 1305 de 1976, 151 de la Ley No. 37 de 1982 y 17 de la Ley No. 89 de 1999 sobre la revocación del mandato.

que fueron ellos quienes confirieron el mandato. Esto va en perjuicio del principio de participación, pues impide revocar a los nuevos electores que por mayoría de edad o cualquier otra causa hubiesen adquirido el derecho al sufragio, aun cuando a posteriori, comenzaren a ser parte de la relación política con el representante y se vieran afectados por su gestión. En definitiva, la cuestión de quiénes han estado legitimados para revocar, que ha subsumido a quiénes tienen derecho a promoverla, bajo la lógica jurídica del principio “quien puede lo mucho, puede lo poco”, ha constituido una afectación, al menos en el plano formal, al derecho de participación en Cuba.

La regla de mayoría simple para decidir la consulta no ha variado; sin embargo, el porcentaje de participación requerido para dar validez a esta cambió con la Ley No. 89 que se encuentra vigente. Tanto en la Ley No. 1305 de 1976 como en la Ley No. 37 de 1982, la revocación a los delegados municipales era posible por la mayoría simple de los inscritos, pero se exigía un índice de participación de más del 50% de estos, como requisito previo al conteo de “los votos emitidos”¹³. Tal vez motivado por el grado de dificultad que imprimía el requisito anterior para materializar la revocatoria, el artículo 15 de la Ley No. 89 solo refiere a mayoría de los votos emitidos. Esto permite que los delegados municipales tengan más posibilidad de quedar revocados. En sentido contrario la Ley No. 89 aumentó a 25% el número de firmas que debían recolectarse para promover la revocatoria a un delegado municipal, pues las dos leyes anteriores preveían el 20%.

La fijación de términos precisos para cada una de las subfases que conformaban el procedimiento de la revocatoria popular del mandato fue una omisión importante del legislador cubano que se corrigió con la actual Ley No. 89. Las leyes anteriores hacían alusión a los 10 días que tenía el delegado impugnado para hacer los descargos que considerara; mientras que otros actos se supeditaron temporalmente a la realización de sesiones extraordinarias de la asamblea, sin precisarse los plazos. Si bien el procedimiento parecía expedito, podía durar de manera diferente según fuese el caso. Esta cuestión era aun más sensible

13 Cfr. art. 115 y 140 de las leyes electorales No. 1305 y No. 37, respectivamente.

si se promovía la revocatoria en un momento cercano a las elecciones, a partir de que no existía límite para su promoción. Otra omisión relativa a todas las leyes que han regulado la revocatoria popular del mandato en Cuba, es lo relativo a cómo se recolectan las firmas. Este aspecto del procedimiento es fundamental, puesto que garantiza la legitimidad y legalidad de la solicitud¹⁴.

4. Conclusiones

En Cuba, en el marco de la constitución de 1976 y sus reformas de 1992 y 2002, dos leyes electorales, una ley de revocación y varios reglamentos de las asambleas del poder popular han regulado la revocatoria del mandato. En su regulación se ha combinado la revocación popular con la indirecta, esta última sin intervención de la ciudadanía —la que no debería considerarse como una revocatoria en *strictu sensu*—.

La revocatoria popular del mandato, solamente válida para los delegados a las asambleas municipales, ha visto limitada su eficacia política debido al desuso en que paulatinamente ha caído la institución. Algunos factores que pueden estar incidiendo son la poca descentralización del municipio en el diseño estatal cubano, el centralismo democrático y sus efectos después de su supresión constitucional y la moderada participación en las reuniones de rendición de cuentas por parte del pueblo, sobre todo a partir del llamado “período especial”.

La rendición de cuentas tiene un rol sumamente importante en el diseño político cubano, particularmente para la relación del ciudadano con el representante en el poder local. Difiero de Julio C. Guanche cuando afirma que “la ausencia de programa de gobierno” pueda ser

¹⁴ La práctica ha sido que uno o varios electores recolecten las firmas y las consignen en un documento no oficial, junto al nombre y apellidos de los electores y su dirección particular, para que después se verifique la condición de electores de los firmantes. Esta práctica es poco coherente con la exigencia legal de recolectar firmas ante notario público, para la iniciativa legislativa popular que establece el actual reglamento de la Asamblea Nacional. Cfr. artículo 64 del Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Gaceta Oficial Ordinaria No. 48 de 27 de diciembre de 1996.

uno de los factores que esté afectando el ejercicio de la revocatoria (Guanche, 2011: 106). Los deberes que tienen los delegados por ley, junto a las expectativas y necesidades del pueblo, que se deberían generar y re-generar a través de un proceso de retroalimentación, que en el diseño cubano se concibió para que fuese facilitado por rendiciones de cuenta periódicas, suple en buena medida la falta de un programa de gobierno, especialmente para el municipio. Los signos de apatía social y política que se manifiesten en la rendición de cuentas anticipan las debilidades en el ejercicio popular de la revocatoria.

Las dos figuras políticas que son objeto de revocación directa por parte de la ciudadanía, los delegados a la asamblea municipal y de circunscripción —esta última figura se insertó a partir del 2000 con la Ley No. 91 “De los Consejos populares”— son entes del poder popular prácticamente vacíos, en cuanto a capacidad inmediata para generar respuestas que cambien una situación social, política o económica de la comunidad donde se encuentran insertados.

De una institución clave en el diseño democrático cubano, que llegó a usarse contra importantes figuras políticas como fueron los casos de Arnaldo Ochoa, Diocles Torralbas y José A. Abrantes, aun cuando estos estaban siendo encausados por diferentes delitos, en la actualidad, se podría hablar de una revocatoria del mandato en desuso, donde gran parte de la ciudadanía no le ve su funcionalidad política, incluso desconoce de su existencia o del mecanismo para hacerla valer.

Los cambios que ha sufrido este mecanismo de control popular han tenido mayor incidencia en la sistemática legal, o sea, en dónde regular la institución que en sus pautas democráticas. A lo largo de su desarrollo normativo, la tendencia democratizadora de la revocatoria del mandato en Cuba, ha sido errática. Con la Ley No. 37 de 1982, de la revocatoria mixta se sustituyó la regla de mayoría simple, que rigió la votación de los delegados municipales para pasar a la votación popular, por un índice de legitimidad (20%) que la hizo más viable; asimismo con la Ley No. 89 de 1999, de la revocatoria popular se suprimió el requisito de que debía participar más de la mitad de los electores inscritos para que la votación fuese válida. En sentido contra-

rio, con la última ley se aumentó el porcentaje de firmas necesarias, de 20% a 25%, para que los electores inscritos promoviesen la revocación contra un delegado municipal, haciendo más difícil su promoción.

No obstante, el signo definitorio de la tendencia de este mecanismo de democracia directa en Cuba, es la no revocación de todos los representantes del poder popular que han sido electos directamente por el pueblo, a contrario sensu de lo que se ha venido regulando en las actuales constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Otras pautas democráticas de la institución que han fijado estos textos latinoamericanos y que se deben tener en cuenta para una nueva ley de revocatoria en Cuba serían: extender la facultad de promover la revocatoria, y como es lógico de participar en la votación, a los que hayan obtenido la condición de electores al momento de impugnarse al representante; limitar la posibilidad de su promoción a un momento posterior a la elección y anterior a que finalice el mandato, para que los electores puedan juzgar la actuación del representante y para que no se haga innecesaria por la proximidad del voto castigo, respectivamente; además de simplificar su procedimiento y fijar términos cortos dentro de este.

La facticidad de otros cambios que se puedan proponer para la institución dependerá de las transformaciones que se hagan en la organización política del Estado cubano, entre las que destacan: descentralizar hacia el municipio; separar las funciones ejecutivo-administrativas de las representativas de algunos órganos, tanto a nivel local como central; reforzar el proceso de rendición de cuentas de los órganos locales y superiores del poder popular; y elegir directamente a los miembros del Consejo de Estado. Esto último es de vital importancia para la revocatoria del mandato, a partir de la creciente función legislativa que ha venido asumiendo este órgano, pues una revocación directa de los miembros del resto de los órganos representativos sin incluir al Consejo de Estado, pudiera tener similares consecuencias que los cambios que sufrió la institución después de la reforma de 1992.

Referencias bibliográficas

- Bihari O. (1979). *The constitutional models of socialist state organization*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Guanche, J. (2011). *Estado, participación y representación en Cuba. Diseño institucional y práctica política tras la reforma constitucional de Buenos Aires 1992*. CLACSO. (Acceso 20 junio 2013).
- Guzmán, Y. (2012). “Legados normativos para democratizar la revocatoria del mandato desde el (neo)constitucionalismo latinoamericano” en Viciano Pastor Roberto. *Estudios sobre el Constitucionalismo Latinoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Harnecker M. (1979). *Cuba: Los protagonistas de un nuevo poder*. La Habana: Ciencias Sociales.
- International IDEA. (2008). *Direct Democracy, The international handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (Acceso 12 marzo 2011).
- Lenin, V. (1980). *La democracia socialista soviética*. Moscú: Progreso.
- Mayoral, M. (2000). “Hablemos de democracia”. Periódico Granma, Órgano Oficial del Partido Comunista de Cuba, 19 agosto: 4. Impreso.
- Mayoral, M. (2002). “La ley que pone las reglas”. Periódico Granma, Órgano Oficial del Partido Comunista de Cuba, 23 febrero: 4. Impreso.
- Ministerio de Justicia de la República de Cuba. *Constitución de la República Popular de Albania de 15 de marzo de 1946*, La Habana Departamento de Reproducción del Ministerio de Justicia. 1975. Impreso.
- Partido Comunista de Cuba (1976). *Tesis y Resoluciones. Primer Congreso del Partido Comunista*. La Habana: Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, Impreso.

Reglamentos y leyes

República de Cuba. Ley No. 1 de 1º de julio de 1940, Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial, 8 julio 1940.

____ Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976. Gaceta Oficial No. 2. Edición Especial, 24 febrero 1976.

____ Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, reformada en julio de 1992. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 7, 1º agosto 1992.

____ Ley Electoral. Ley No. 1305 de 7 de julio de 1976, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 8, 7 agosto 1976.

____ Ley Electoral. Ley No. 37 de 15 de agosto de 1982, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 42, 18 septiembre de 1982.

____ Ley Electoral. Ley No. 72 de 29 de octubre de 1992, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 9, 2 noviembre 1992.

____ De la revocación del mandato de los elegidos a los órganos del Poder Popular. Ley No. 89 de 14 de septiembre de 1999, Gaceta Oficial Ordinaria No. 62, 23 septiembre 1999.

____ Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 1974. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 13, 23 octubre 1974.

____ Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Gaceta Oficial, 30 de agosto 1982.

____ Reglamento de las Asambleas Provinciales del Poder Popular. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Estado de 13 de septiembre de 1995. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 4, 13 septiembre 1995.

____ Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Estado de 13 de septiembre de 1995. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 4, 13 septiembre 1995.

____ Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Gaceta Oficial Ordinaria No. 48, 27 diciembre 1996.

La experiencia estadounidense de 1776 a 2012¹

Matt Qvortrup
Academia de Defensa de Reino Unido

Cuando estaba terminando este capítulo, *Fox News* informó -con la alegría que uno esperaría de un periodista conservador- que dos legisladores demócratas de Colorado, entre ellos el presidente del senado, habían sido revocados esa semana por su apoyo a leyes más estrictas de control de armas². Esto demuestra que la revocatoria es una parte relevante de la política estadounidense y no solo una curiosidad institucional. Sin embargo, hemos decidimos empezar más atrás, a partir de 2003.

Los comentaristas y editores habían tenido su gran día. Fue cuando Arnold Schwarzenegger, un actor cuyas películas incluyen justamente una titulada *Total Recall*³ declaró que desafiaría al gobernador demócrata Gray Davis. En su aparición en el conocido show de David Letterman, el australiano físicoculturista que se convirtió en actor y luego en político, parafraseo su famosa frase en la película *Terminator*: ‘Hasta la vista Gray Davis’. Schwarzenegger ganó en buena ley las elecciones revocatorias del 2003 y Davis se convirtió en el primer

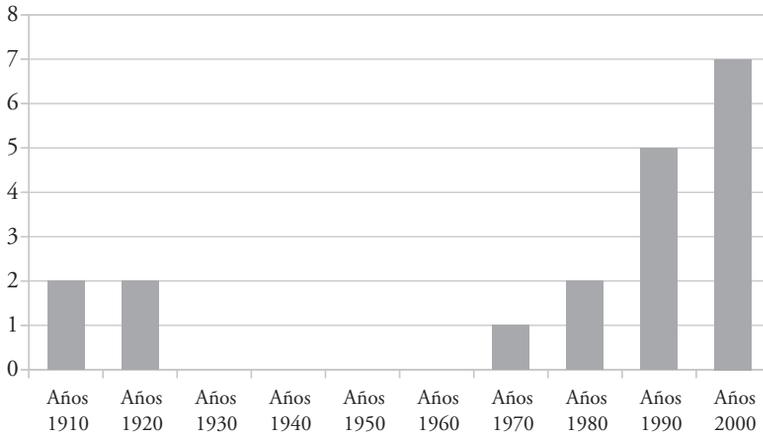
1 Traducción de Ana Sofía Castellanos y Facundo Arques.

2 Recuperado de <http://www.foxnews.com/politics/2013/09/11/colorado-dems-face-historic-recall-over-gun-votes/> Consultado el 12 de septiembre 2013

3 “Revocatoria total”. Es un juego de palabras ya que el título de la película alude a “recuerdo”, otro significado que la palabra “recall” tiene en inglés y que no tiene en castellano (nota de traducción).

gobernador revocado desde la remoción de Lynn Frazier (gobernador de Dakota del Norte) en 1921.⁴

Gráfico No. 1
Revocatorias en Estados Unidos (Estados y ciudades principales)



Pero la revocatoria del mandato es mucho más que una treta mediática. Aunque el número de funcionarios públicos revocados es relativamente pequeño, la revocatoria ha incrementado su peso en los últimos años (ver gráfico No.1). El objetivo de este capítulo es determinar si la introducción de este mecanismo ha tenido el efecto deseado de incrementar la rendición de cuentas (*accountability*) y la capacidad de respuesta (*responsiveness*) de los representantes electos en Estados Unidos y, en segundo lugar, si ha fomentado el partidismo y reducido los incentivos para generar consensos.

De acuerdo al criterio general, la institución de la revocatoria se define como el procedimiento que somete a votación popular la remoción de funcionarios públicos de sus cargos antes del término de su mandato (Burns, et al. 2000: 27). Para activar la revocatoria se requiere

⁴ Resulta llamativo que Lynn Frazier haya sido electo para ocupar un escaño en el Senado norteamericano al año siguiente de haber sido removido de su cargo por la decisión popular. Véase Zimmerman (1997).

un alto número de firmas, por lo general del 20 al 25% de los votantes que participaron de la última elección (Zimmerman, 1997: 13).

El fundamento principal de la revocatoria es permitir que un número determinado de votantes insatisfechos con sus representantes tengan derecho a una elección especial en la cual estos últimos puedan ser removidos de sus cargos (Lijphart, 1984: 200). El argumento de los partidarios de la revocatoria es que incentiva a los funcionarios a rendir cuentas (Cronin, 1989: 145). Pero, ¿puede esta hipótesis comprobarse?

1. La historia de la revocatoria

La revocatoria tiene una larga tradición en la política estadounidense, que se remonta a los años que siguieron a la guerra de la independencia. Sin embargo, su origen es aún más antiguo.

La revocatoria apareció inicialmente en la República Romana, en el año 133 A.C., cuando Octavio Tribuno —según cuenta Plutarco— fue revocado después de vetar una ley del senado (Plutarco, 1921)⁵. Quizá no sea sorprendente que los revolucionarios estadounidenses, de quienes era conocida su admiración por los romanos, se hayan inspirado en una institución que fue utilizada por primera vez en la antigua Roma. El primer caso de introducción de la revocatoria se remonta a las leyes del Tribunal General de la Colonia de la Bahía de Massachusetts en 1631 y a la Carta de Massachusetts de 1691 (Santos, 1968: 386). Una de las disposiciones de la Constitución de Pennsylvania de 1776 conce-

5 Los llamados Levellers (Niveladores, que abogaban por una mayor democracia en las postrimerías de la Guerra Civil Inglesa en la década de 1640) ya habían examinado la revocatoria a mediados del siglo XVII. En el continente europeo, Karl Marx elaboró un argumento a favor de revocar a los representantes electos en su libro sobre la Guerra Civil en Francia. Marx escribió aprobatoriamente un sistema en el que todos los representantes electos serían “en todo momento revocables” (“jederzeit absetzbar”) (Marx, 1953). Inspirado por Marx, Vladimir Lenin diseñó la revocatoria en los tiempos de la Revolución Rusa, Ver: Lenin, Vladimir I (2004). Véase también el análisis del caso cubano en este volumen. Se desconoce si Arnold Schwarzenegger estaba al tanto de esto, pero el hecho de que el gobernador deba su éxito, en última instancia, al dispositivo defendido por Karl Marx y Vladimir Lenin, representa una de las pequeñas ironías de la historia.

día al pueblo el derecho, en los períodos que considerara convenientes, de reducir la posición de sus servidores públicos a la situación privada (Zimmerman, 1997: 7). Cuando Edmund Burke dijo la famosa frase “su representante le debe no solo su trabajo, sino también su juicio, y traiciona si en lugar de servirle a usted lo sacrifica a su opinión”⁶, los estadounidenses (cuya independencia él había apoyado en *Reflexiones sobre la Causa de los descontentos actuales*), habían dado un paso adelante.

Durante la convención de Filadelfia en 1787 hubo acalorados debates sobre la revocatoria. Sin embargo, las discusiones al respecto quedaron en nada. Como escribió Thomas Cronin:

“La convención constitucional de 1787 consideró, y finalmente rechazó, las resoluciones tomadas para este tipo de revocatoria [providas en los artículos de la Confederación]. Al final, la idea de introducir regulaciones para la revocatoria en la constitución desapareció debido a la ausencia de respaldo –al menos de aquellos que participaban en las convenciones de ratificación. Los que la elaboraron y ratificaron intentaron concientemente dar remedio a lo que consideraban errores de los artículos de la Confederación y de algunas de las constituciones de los Estados, lo que para muchos de ellos significaba retractarse de un exceso de democracia (Cronin, 1989: 129).

Sin embargo, la desconfianza en la clase política continuó latente en la política estadounidense. Fue así que, un siglo después, las discusiones sobre la revocatoria comenzaron a ser consideradas nuevamente. Pero fue recién en la primera década del siglo XX cuando la revocatoria fue formalmente introducida en la vida política estadounidense.

A instancias de los populistas –el gran movimiento de protesta rural que dominó la vida política estadounidense a finales del siglo XIX (Goodwyn, 1976)– instituciones como el referéndum (el derecho de la ciudadanía a vetar la legislación vigente), la iniciativa (el derecho de la ciudadanía a proponer y votar legislación), y la revocato-

⁶ Burke, E. ‘Discurso para los electores en Bristol’, p. xx.

ria, fueron introducidos para —como un observador contemporáneo escribió— “interrumpir el poder de la arraigada plutocracia política” (Weyl, 1912: 298). El objetivo de la revocatoria era quebrar la ‘maquinaria política’, y por lo tanto formaba parte de una tendencia general. Posteriormente, la revocatoria fue defendida por los progresistas, un movimiento que promovía algunos propósitos semejantes a los de los populistas de inicios del siglo XX⁷.

El líder de los progresistas, senador y candidato presidencial en 1924, Robert La Follete, dio inicio a un apasionado caso a favor de la revocatoria que, de acuerdo a su opinión, “permitía al pueblo la remoción de los cargos públicos de aquellos representantes que hayan deshonrado sus funciones al traicionar los intereses públicos” (La Follette, citado en Zimmerman, 1997: 12).

Delos F. Wilcox, uno de los escritores más citados de la época comparó al representante con un embajador o diplomático actuando por sus electores. El representante electo —como el embajador— “es un sirviente con poder, pero tiene instrucciones específicas o se presume que está al tanto de la voluntad de su amo, si falla en reconocer su responsabilidad o malinterpreta su mandato, puede ser revocado en cualquier momento” (Wilcox, 1912: 171).

Pero no todos veían con buenos ojos la idea de la revocatoria. El presidente William Howard Taft (1909-1913) criticó la revocatoria y en especial las provisiones para revocar a los jueces. En efecto, después de su derrota en las elecciones presidenciales en 1912 (en que postulaba para la reelección), Taft dio una serie de conferencias en la Universidad de Yale en la que criticó la revocatoria argumentando que “crea una situación de ansiedad en la que el representante debe resolver si debe hacer lo que piensa que debe hacer por el interés público, o si, en su lugar, debería rehusarse a hacer algo, o hacer lo mínimo posible, con el fin de evitar cualquier discusión” (Taft, 1913: 83).

La advertencia de Taft y otros llegó demasiado tarde. Al momento de dictar sus conferencias, varios Estados e incluso más ciudades ha-

7 Sobre el movimiento progresista en general véase Hofstadter (1963).

bían introducido la revocatoria. Incorporada primero en la nueva carta de la ciudad de Los Angeles en 1903 (Bird, 1930: 22), la revocatoria se extendió a otros municipios de California y, en 1911, un total de 25 municipios había aprobado el mecanismo. El primer Estado en adoptar la revocatoria fue Oregon en 1908. Poco después, otros siguieron el ejemplo. Hacia 1914, nueve Estados habían adoptado la revocatoria para los funcionarios electos a nivel estatal: Arizona (1912), California (1911), Colorado (1912), Kansas (1914), Louisiana (1914), New York (1913), Nevada (1912) y Washington (1912). Después de la era populista, otros nueve Estados adoptaron el mecanismo.

Cuadro No. 1

Estados de los Estados Unidos con regulaciones para la revocatoria de miembros de la asamblea y gobernadores (umbral de firmas entre paréntesis)

Alaska (25 %)	Kansas (40%)	New Jersey (25 %)
Arizona (25 %)	Lousiana (33%)	North Dakota (25 %)
California (12 %)	Michigan (25 %)	Oregon (15 %)
Colorado (25 %)	Minnesota (25 %)	Rhode Island (15 %)
Georgia (15%)	Montana (15%)	Washington (25 %)
Idaho (20%)	Nevada (25 %)	Wisconsin (25 %)

Fuente: <http://www.constitution.org/cons/usstcons.htm>

2. Disposiciones legales

En la actualidad dieciocho Estados y los distritos de Columbia, Guam y las Islas Vírgenes proveen la revocatoria para los funcionarios electos a nivel estadual, y al menos treinta y seis Estados permiten la revocatoria de varios funcionarios a nivel local. La revocatoria requiere un proceso de petición, la activación necesita de más firmas que la iniciativa ciudadana (por lo general 25% de los votos de la última elección del cargo del funcionario a ser revocado). Y casi siempre requiere de una elección especial.

De acuerdo con el formulario municipal 2001 de la encuesta de Gobierno, ICMA, el 60,9% de las ciudades de Estados Unidos contiene disposiciones para la revocatoria, superando los porcentajes para la ini-

ciativa (57,8%) y la consulta popular (46,7%). En los cinco años a partir de enero de 1996 hasta fines de 2001, las iniciativas de revocatoria fueron presentadas en contra de alcaldes en el 4,1% de las ciudades de Estados Unidos, y en contra de algún miembro del consejo en el 5,3% de las ciudades de Estados Unidos. De esas ciudades, los alcaldes fueron revocados en el 17,6%, y los concejales en un 29,2% (Feiock y Yang, 2005: 40-48).

Cuadro No. 2 Principales elecciones de revocatoria: 1913-2012

1913	Senador Estatal de California Marshall Black, fue revocado.
1914	Senador Estatal de California Edwin Grant, fue revocado.
1914	Senador Estatal de California James Owens, sobrevivió a la revocatoria.
1932	Senador Estatal de Wisconsin Otto Mueller, sobrevivió a la revocatoria.
1935	Representante Estatal de Oregon Harry Merriam, fue revocado.
1971	Senador Estatal de Idaho Fisher Ellsworth, fue revocado.
1971	Representante Estatal de Idaho Aden Hyde, fue revocado.
1981	Senador Estatal de Washington Peter von Reichbauer, sobrevivió a la revocatoria.
1983	Senador Estatal de Michigan Phil Mastin, fue revocado.
1983	Senador Estatal de Michigan David Serotkin, fue revocado.*
1985	Representante Estatal de Oregon Pat Gillis, fue revocado.
1988	Senador Estatal de Oregon Bill Olson, fue revocado.
1990	Miembro de la asamblea Estatal de Wisconsin Jim Holperin sobrevivió a la revocatoria.
1994	Senador Estatal de California David Roberti, sobrevivió a la revocatoria.
1995	Miembro de la asamblea de California Paul Horcher, fue revocado.
1995	Miembro de la asamblea de California Michael Machado, sobrevivió a la revocatoria.
1995	Miembro de la asamblea de California Doris Allen, fue revocada.
1996	Senador Estatal de Wisconsin George Petak, fue revocado.
2003	Wisconsin Gary George, fue revocado.
2008	Senador Estatal de California Jeff Denham, sobrevivió a la revocatoria
2008	Portavoz de Michigan Andy Dillon sobrevivió a la revocatoria.
2011	Senadores Estatales de Wisconsin Robert Cowles, Alberta Darling, Dave Hansen, Sheila Harsdorf, Jim Holperin, Luther Olsen y Robert Wirch sobrevivieron al intento de revocatoria mientras los senadores Randy Hopper y Dan Kapanke fueron revocados.
2011	Presidente del Senado Arizona Russell Pearce, fue revocado.
2011	Representante Estatal de Michigan Paul Scott, fue revocado.
2012	Senador Estatal de Wisconsin Van Wanggaard fue revocado. Los senadores republicanos Scott Fitzgerald y Terry Moulton sobrevivieron a la revocatoria.**

* Técnicamente, renunció a su cargo antes de que los resultados del proceso electoral revocatorio fuesen verificados; sin embargo, los resultados fueron suficientes como para verdaderamente revocarlo

** La senadora Pam Galloway renunció a inicios del año, cuando se reunieron las firmas requeridas para llevar a cabo el proceso revocatorio. A pesar de que su nombre no figuraba en la papeleta electoral, se inició un proceso de revocatoria en su contra. Los cuatro escaños en el Senado en la elección de destitución se llevaron a cabo por los republicanos, después de la revocatoria, tres permanecieron en manos de los republicanos y uno pasó para los demócratas, dando al Partido Demócrata el control del Senado

Un ejemplo específico de estas regulaciones es el artículo XXI de la Constitución de Colorado, el cual afirma:

(Sección 1) “El cargo de todo funcionario público electo en Colorado podrá ser revocado en cualquier momento por los electores inscritos con derecho a votar por un sucesor para ese cargo a través del procedimiento y de la manera prevista, dicho procedimiento deberá ser conocido como revocatoria, y será agregado sin excluir cualquier otro método de remoción previsto por la ley.

(Sección 2) El procedimiento para efectuar la revocatoria de un funcionario público electo será el siguiente: se requiere una petición firmada por electores inscritos con derecho a voto para elegir un sucesor del que se busca revocar que represente el 25 % de los votos válidos emitidos en la última elección.”

No es sorprendente que existan varias restricciones legales para el uso de la revocatoria. Sin embargo, en general, los tribunales de justicia han interpretado libremente las regulaciones, y han dado a los votantes el beneficio de la duda. La revocatoria, en la mayoría de los casos, no requiere que el representante electo haya sido declarado culpable de alguna falta (Unger y Horn: 747).

Por último, la regulación de la revocatoria difiere en cada Estado. En California, a quienes proponen una revocatoria se les permite contratar empresas para recolectar el número requerido de firmas, mientras que este procedimiento es ilegal en Colorado. La regulación también difiere en cuánto a cuándo un funcionario elegido puede ser revocado. En California, donde la revocatoria se usa con mayor frecuencia, puede iniciarse en cualquier momento posterior a la elección del funcionario. En la mayoría de los otros Estados, las revocatorias podrán realizarse luego de transcurridos entre 90 y 175 días a partir de la fecha del inicio del mandato (Zimmerman, 1997: 46).

3. ¿Populismo fuera de control o un control del exceso?

El recurso a estudios de caso para ilustrar tendencias más generales ha tenido una distinguida y larga historia en la ciencia política (Lowi, 1964). De acuerdo con esto, consideramos que una mejor comprensión de la revocatoria se puede derivar del análisis de ejemplos específicos, como el siguiente.

Esta historia fue publicada el 3 de septiembre del 2011 en un periódico local del pequeño pueblo de Sheboygan, en Wisconsin.

SHEBOYGAN, WI (WTAQ) - Un concejal de Sheboygan ha iniciado una campaña para revocar al asediado alcalde Bob Ryan. Kevin MatiChek dijo que una revocatoria sería más barata y rápida que el proceso legal que había aprobado el Consejo a principios de este mes. Se han presentado siete denuncias formales contra el alcalde, después de que se lo hubiera encontrado bebiendo durante un fin de semana de julio, en las cercanías del lago Elkhart. Ese fue el tercer episodio más importante relacionado con el consumo de alcohol del alcalde Ryan desde que fue electo en 2009.

El municipio ha votado a favor de contratar a un abogado para procesar a Ryan en un proceso similar a un juicio -y podría ser removido si es declarado culpable. El Consejo ha destinado 10 000 dólares en gastos legales- y se ha pedido la aprobación de otros 50 000 dólares. Alderman MatiChek dijo que su petición de revocatoria no le costaría mucho a la ciudad. Se necesitarían poco más de 4 100 firmas para convocar una revocatoria del mandato. MatiChek dijo que, en el caso que sea convocada, ésta podría tener lugar el próximo febrero, cuando la ciudad tenía programadas elecciones primarias para otros cargos públicos locales.

Ryan dijo que está recibiendo más ayuda para su alcoholismo -y se niega a renunciar a su cargo de alcalde de Sheboygan-. Alderman MatiChek dijo que la revocatoria ayudaría a “salvar

la integridad de la alcaldía de nuestra gran ciudad”. También dijo que él participaría en contra de alcalde Ryan si el referendo revocatorio se llevara a cabo⁸.

Aunque pueda sonar radical para muchos fuera de los Estados Unidos, el ejemplo no es excepcional.

La revocatoria se fomentó como un mecanismo para que los políticos electos rindan cuentas. Sin embargo, y de manera sorprendente, relativamente, se han realizado pocos estudios para evaluar y analizar sus efectos en la vida política (Pack, 2008). Probar la idea de que la revocatoria conduce a una mayor rendición de cuentas y a que los representantes sean más receptivos es una tarea difícil. Esta idea se basa en que las instituciones hacen la diferencia, y que éstas -en lugar de los factores sociales y culturales- moldean el comportamiento político. Pero esto puede ser difícil de demostrar, y más de probar, ya que es conocido que “la relación causal entre los arreglos institucionales y las políticas sustantivas es compleja” (March y Olsen, 2006).

Aun así, mientras las complejidades están bien registradas, ha habido un creciente consenso en los últimos años en que la elección de instituciones políticas puede jugar un rol importante en los resultados de las políticas públicas (Weaver y Rockman, 1993). Una descripción en profundidad aporta conocimientos relevantes. Sin embargo, si un solo caso no se compara con otras experiencias, es más probable que surja una ley empírica errada en lugar de una acertada⁹. Pero el método comparativo en sí mismo no garantiza evitar errores. Para empezar, es necesario comparar eventos similares.

La política comparada implica el desarrollo de teorías que expliquen el comportamiento dentro de grupos de Estados que son esencialmente similares. Al realizar comparaciones entre Estados con tradiciones, culturas políticas y niveles de desarrollo económico radicalmente diferentes (como Wisconsin, Florida, California, Kansas y

8 Recuperado en <http://whbl.com/news/articles/2011/aug/22/process-to-recall-sheboyan-mayor-bob-ryan-underway/>, Revisado: 3. de septiembre de 2011.

9 El estudio clásico en esta literatura es Teune y Przeworski (1970). Para una actualización véase Ragin (1996).

Minnesota), corremos el riesgo de pasar por alto factores subyacentes. Para alcanzar una comprensión de la revocatoria tenemos que hacer las dos cosas, combinar el análisis comparativo con los estudios de caso.

Se ha argumentado que la revocatoria se ha puesto muy pocas veces en práctica como para ser efectiva y menos aún para generar algún impacto. Sin duda, fueron pocas las elecciones de revocación. Solo dos gobernadores han sido revocados en California, Gray Davis en 2003 y Lynn J. Frazier en Dakota del Norte en 1921, y las regulaciones han sido usadas muy rara vez en otros niveles de gobierno (Bowler, 2004).

Desde que el mecanismo fue introducido, solo seis representantes estatales en todo Estados Unidos han sido revocados. Tres de ellos eran de California. Dada la importancia de este último Estado, es útil comenzar nuestro análisis en el ‘Golden state’ (Estado Dorado). Desde 1911 se han registrado 156 peticiones de revocatoria (ver cuadro 3) a nivel estatal en California. Sin embargo, solo media docena pudo llegar hasta la papeleta de votación (Cronin, 1989: 125).

Uno de los resultados de las elecciones de revocatoria ha sido a menudo la paradoja de que el titular del cargo (el funcionario público cuestionado) ha salido fortalecido. Ronald Reagan, que se enfrentó a tres intentos de revocación (en 1967, 1968 y en 1972), sin duda salió fortalecido por el fracaso de sus oponentes en sus intenciones de derrocarlo (Bligh, Kohles y Pillai, 2005).

Cuadro No. 3
Intentos de Revocatoria en California 1911-2009

# intentos	Tipo de funcionario electo
45	Gobernador
1	Vicegobernador
2	Procurador General
1	Contralor
2	Miembro de La Directiva Estatal de Impuestos
25	Senador Estatal
48	Diputados (asamblea)
1	Corte Suprema de Justicia (cuerpo completo)
27	Corte Suprema de Justicia (jueces individuales)
156	Total

Fuente: Secretaria de Estado de California, 2009

Lo mismo podría argumentarse para la alcaldesa de San Francisco Dianne Feinstein. En 1982, Feinstein impulsó la adopción de una medida estricta de control de armas, que fue aprobada por la Junta de Supervisores de San Francisco. En respuesta, un grupo pro-armas de centro-izquierda, las White Panthers (Panteras Blancas), comenzó a recoger firmas para un referendo revocatorio.

El grupo reunió fácilmente el 10% fijado como umbral de firmas. La alcaldesa Feinstein sostuvo que el referéndum revocatorio era una pérdida de dinero (cuesta 450 000 dólares) (Cronin, 1989: 140). Finalmente, la alcaldesa Feinstein obtuvo una mayoría sorprendente de 81% de votos a favor de su continuidad (Ibíd., 141). Unos años más tarde Feinstein llegó a ganar un escaño en el Senado de EE.UU. En ambos casos, la presencia en los medios de comunicación —y la ausencia de denuncias sustanciales— permitieron fortalecer a la titular¹⁰.

Lo mismo vale para las revocatorias de los legisladores. En tan solo el 8% de los comicios que tuvieron lugar, el representante que ocupaba el cargo fue revocado. La revocatoria sin duda demostró la validez del aforismo de Nietzsche: “Lo que no mata te hace más fuerte” (Nietzsche, 1990: 33).

No se puede responder de manera concluyente si la revocatoria ha hecho que los representantes electos respondan mejor a las demandas de los votantes. Sin embargo, algunos factores apuntan en esta dirección. En una entrevista con el politólogo Tom Cronin, un juez local, dijo: “creo que la revocatoria mantiene a los funcionarios públicos un poco más receptivos y responsables” (Cronin, 1989: 145). Este punto de vista fue apoyado en un dictamen de la Corte Suprema de Massachusetts, que consideró que la revocatoria es “un mecanismo para que los funcionarios electos respondan a las opiniones de los votantes sobre temas particulares. La implicancia de la revocatoria, de acuerdo al estatuto, no es sobre mal comportamien-

10 Esta evaluación se basa en la revocatoria del alcalde Dianne Feinstein: recortes de prensa de la campaña, Universidad de California, Instituto Berkeley de Estudios Gubernamentales, San Francisco, California (Election, 1983, 26 de abril),

to, sino sobre la preferencia de los votantes de que el funcionario revocado no siga actuando”¹¹.

Cuadro No. 4
Revocatorias exitosas en California 1913-2009

1913	Senador Marshall Black (Republicano Progresista) - Herbert C. Jones (Demócrata Prohibicionista) sucesor electo
1914	Senador Edwin E. Grant (Demócrata) - Edwin L. Wolfe (Republicano) sucesor electo
1994	Asambleísta Paul Horcher (R) - Gary Miller (R) sucesor electo
1995	Asambleísta Doris Allen (R) - Scott Baugh (R) sucesor electo
2003	Gobernador Gray Davis (D) - Arnold Schwarzenegger (R) sucesor electo

Fuente: Secretaria de Estado de California, 2009.

El uso de la revocatoria es infrecuente; sin embargo, esto no implica que no haya tenido influencia sobre el comportamiento de los representantes electos. Pero ¿cómo podemos evaluar esa influencia? Estas evaluaciones se basan en impresiones y no en el análisis académico o científico. En la actualidad, es difícil encontrar pruebas concluyentes en la literatura de las ciencias sociales de que la revocatoria aumente la rendición de cuentas.

Otra de las críticas a la revocatoria es que conduce a una situación política de antagonismo. En palabras de Cronin, la “revocatoria es simplemente un procedimiento que implica la confrontación en lugar de la conciliación” (Cronin, 1989: 146). Otro estudio de caso podría contribuir a determinar si la revocatoria ha tenido el efecto deseado de incrementar la responsabilidad de los funcionarios electos.

En la primavera de 2011, el gobernador republicano de Scott Walker y los miembros de su partido en el Senado y la Asamblea del Wisconsin aprobaron una ley que eliminó la negociación colectiva para los sindicatos de empleados públicos. Muchos habitantes de Wisconsin se opusieron a la nueva ley, que no había formado parte de ninguna plataforma durante la campaña de los republicanos. Cientos de miles de personas en todo el Estado protestaron por su adopción. La recu-

¹¹ Donahue v Selectmen of Saugus, 343 Mass. 93, at 96.

sación legal fue rechazada en la Corte Suprema de Wisconsin por 4 a 3. Este hecho impulsó a voluntarios del Partido Demócrata a reunir decenas de miles de firmas para revocar a seis senadores republicanos. Idealmente, a los demócratas les hubiera gustado derrocar al gobernador. No obstante, los funcionarios no pueden ser revocados dentro de los dos años de iniciado su mandato. De ahí que dirigieran su ira hacia los senadores que habían superado los dos años de ejercicio.

Los republicanos respondieron de la misma manera, tratando de reunir firmas para revocar a senadores demócratas señalando su negativa a proporcionar un quórum de votación. Estos fueron capaces de reunir suficientes firmas para proponer la revocatoria de tres de los ocho escaños de los senadores demócratas. En una engañosa estrategia, los republicanos hicieron que participaran partidarios republicanos como candidatos demócratas en las elecciones de revocatorias. Esta maniobra condujo a convocar elecciones primarias y al retraso de las fechas de las elecciones generales por cuatro semanas. Los republicanos no tenían la intención de ganar las primarias. Pero en esas cuatro semanas, aprobaron una ley restrictiva que requería la identificación de los votantes, obteniendo tiempo suficiente para que los republicanos organizaran sus campañas, y pasaran un plan de redistribución de distritos distorsionado con la intención de ayudar a los republicanos a ganar las elecciones para los próximos diez años.

Solo dos de los demócratas, Jennifer Schilling y Jessica King, lograron derrocar a sus oponentes republicanos. Un tercer candidato, Sandy Pasch, estuvo cerca de derrotar a un senador republicano en una competencia muy reñida, pero fracasó. Esto significó que los republicanos mantuvieran el control del Senado —aunque solo por un voto—. ¿Fue todo el proceso en vano? Los críticos argumentaron que fue una pérdida de dinero y que la lucha política había ido demasiado lejos. Sin embargo, el hecho de que a la mitad del camino el republicano Dale Schultz —quien votó contra la legislación antisindical del gobernador— tuviese un voto decisivo, pueda conducir a una política de consenso.

En efecto, como expresó un comentarista “Hay una buena probabilidad de que Schultz, quien no fue revocado este verano, pueda

ajustar la agenda de Walker y la de los republicanos. El 10 de agosto, Walker se comprometió a trabajar por un mayor bipartidismo¹². O, como predijo el dirigente de la *Christian Science Monitor*, “las expectativas son que esto [la revocatoria de dos senadores republicanos] impulse al gobernador Scott Walker (R) hacia una agenda legislativa con un mayor atractivo para los demócratas o que eso sea manejado con mayor sensibilidad que la tan conocida “ley presupuestaria de reparación” de febrero, lo que enfureció a los demócratas que huyeron del Estado para evitar votar al respecto”¹³. Es concebible —aunque de ninguna manera una certeza— que las revocatorias puedan conducir a un mayor consenso y a una menor política de confrontación.

4. Conclusión

En Estados Unidos, se han realizado de 4 000 a 5 000 elecciones de revocatoria (Cronin, 1989: 169). Aunque solo dos gobernadores han sido revocados (Gray Davis, 2003 y Lynn J. Frazier, 1921), no se puede decir que el proceso haya sido infructuoso. Este capítulo ha demostrado que la revocatoria ha tenido algún efecto en los Estados de Estados Unidos que la emplean y que a menudo ha dado lugar a la percepción de que los representantes se han vuelto más receptivos a las opiniones de los votantes.

Se podría especular que las regulaciones para la revocatoria conducen a la parálisis política entre los políticos electos —como predijo Taft (un crítico del mecanismo)—. Sin embargo, los estudios de caso parecen sugerir que la revocatoria puede tener un efecto positivo incentivando a los políticos a cooperar y trabajar juntos.

Por otra parte, la revocatoria ha proporcionado a los funcionarios electos la oportunidad de demostrar que sus críticos hablan por una

12 Recuperado en <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2011/aug/17/wisconsin-recall-elections> Revisado: 20 de agosto 2011.

13 Recuperado en <http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2011/0817/Democrats-win-in-latest-Wisconsin-recall.-Is-state-a-little-less-red-now> Revisado: 20 de agosto 2011.

pequeña minoría, y que sus acciones requieren del apoyo de los votantes (como Diane Feinstein demostró cuando ganó las elecciones revocatorias en 1983, después de que el lobby pro-armas intentase revocarla por su aprobación de una estricta medida de control de armas).

Haciendo un balance, la revocatoria ofrece a los votantes una potente arma de último recurso contra los políticos que no están en contacto con ellos, que han demostrado arrogancia hacia los electores o que han actuado con incompetencia.

Referencias bibliográficas

- Bird, F.L., y Ryan, F.M. (1930). *The Recall of Public Officer: A Study of the Operation of the Recall in California*, New York: Macmillan, p.22.
- Bligh, M. C., Kohles, J. C., & Pillai, R. (2005). "Crisis and charisma in the California recall election" en *Leadership*, 1(3), pp. 323-352.
- Bowler, S. (2004). "Recall and representation Arnold Schwarzenegger meets Edmund Burke" en *Representation*, 40 (3), pp. 200-212.
- Burke, E. (1774). *Speech to the Electors in Bristol*, publicado en 1990.
- Cronin, T. (1989). *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Feiock, R.C y Yang, S. (2005). "Factors Affecting Constitutional Choice: The Case of the Recall in Municipal Charters" en *State & Local Government Review*, Vol. 37, No. 1 2005, pp. 40-48.
- Friedrich, N. (1990). *Twilight of the Idols and Anti-Christ*, London: Penguin.
- Goodwyn, L. (1976). *Democratic promise: The populist moment in America*, New York: Oxford University Press.
- Hofstadter, R. (1963). *The progressive movement, 1900-1915*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice Hall.
- Lenin, Vladimir I. (2004). [1917] *State and Revolution*, Nueva York, Kessinger Publishing, pp.36-37.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press,
- Lowi, T. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), pp. 677-715.
- MacGregor Burns, J, Peltason, J.W., Cronin, T, Magleby, D. (2000). *Government by the People*, New York: Prentice Hall.
- March, J. and Olsen, J.P. (2006). "Elaborating the 'New Institutionalism'" en. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-20.
- Marx, K. (1953). "Der Bürgerkrieg in Frankreich" de 1871, en *Marx Engels Werke*, Dietz Verlag, Berlin, Vol.17. p.339.

- Pack, T. (2008). "High Crimes and Misdemeanors: Removing Public Officials from Office" en Utah and the Case for Recall" en Utah Law Review, pp. 665-700.
- Plutarco, (1921). Las Vidas Paralelas, vol. X, Cambridge, Loeb Classical Library.
- Ragin, CC (1996). "The distinctiveness of comparative social science. Comparing nations and cultures: Readings" en A crossdisciplinary perspective. Englewood Cliffs, Nueva Jersey.
- Santos, H. J. (1968). Birth of a Liberal State: Connecticut's Fundamental Orders, The Connecticut: Law Review, 1.
- Taft, W.H. (1913). Popular Government: Its Essence, Its Permanence and Its Perils, New Haven: Yale University Press.
- Teune, H., y Przeworski, A. (1970). The logic of comparative social inquiry. New York, John Wiley & Sons.
- Unger v Horn, (1987). 240 K, Kansas Supreme Court. 740
- Weaver, R.K y Rockman, B.A. (1993). Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad, Washington: The Brookings Institution, DC.
- Weyl, W.E. (1912). The New Democracy: An Essay on Certain Political and Economic Tendencies in the United States, New York: Macmillan.
- Wilcox, D.F. (1912). Government by All the People or the Initiative, Referendum and Recall, New York: Macmillan.
- Zimmerman, J.F. (1997). The Recall: Tribunal of the People, Westport, Connecticut, Praeger.

Una institución durmiente: historia, normas legales y prácticas de la revocatoria en Suiza¹

Uwe Serdült

Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA),
Universidad de Zúrich (Suiza)

En Suiza, la revocatoria del mandato ha sido introducida en unas pocas constituciones cantonales, especialmente durante el movimiento democrático que se desarrolló entre mediados y fines del siglo XIX. Como veremos en este trabajo, en la mayoría de los cantones en que se adoptó, la revocatoria ha permanecido como una institución durmiente, incluso algunos la han abandonado con el transcurso del tiempo, mientras solo en el Cantón de Ticino se ha introducido recientemente un nuevo mecanismo de revocatoria del mandato a nivel local.

Suiza es un Estado federal bien conocido por sus altos niveles de descentralización y participación ciudadana directa a través del voto popular (Linder, 2010; Kriesi y Trechsel, 2008). A pesar de que existe una abundante literatura sobre la democracia directa suiza en varios idiomas (Kriesi, 2005; Papadopoulos, 1998; Serdült, 2014; Vatter, 2002; Welp y Massüger, 2013), solo unos pocos estudios abordan la revocatoria (Coleman y Johnston, 2013: 5; British Columbia, 2003: 29; Qvortrup, 2013: 84). Esta falta de atención académica puede explicarse por el hecho de que este procedimiento casi no ha sido puesto en práctica. En general, hubo muy pocos intentos, la mayoría de los

¹ Traducción de Facundo Arques.

cuales no llegaron a votación porque no se pudieron recolectar las firmas requeridas, como en el caso de la ciudad de Bellinzona en 2011. Sumado a esto, la mayor parte de la literatura existente sobre revocatoria en Suiza está escrita en alemán². Sin embargo, dado que Suiza parece haber sido uno de los primeros países en adoptar la revocatoria, el estudio del caso puede servir como un punto de referencia para analizar la actual puesta en práctica en América Latina (Welp y Serdult, 2012) y también para el resto del mundo (Qvortrup, 2011).

En general, la revocatoria en Suiza se usa como una medida de último recurso cuando todos los mecanismos de control y accountability fallan. Los casos de incompetencia y corrupción de los políticos son tratados principalmente a través de la vía judicial (en los casos de ofensas penales queda sin efecto la inmunidad parlamentaria), la presión pública a la renuncia se ejerce a través de los medios de comunicación, o puede haber una reorganización interna de la cartera ministerial del Poder Ejecutivo³ (la cartera en cuestión puede ser modificada o removida completamente). Como parte de la libertad de expresión, los miembros del parlamento tienen inmunidad absoluta sobre lo que declaran en el parlamento. Sin embargo, el parlamento puede anular la inmunidad de un representante si se involucra en actos criminales (inmunidad relativa)⁴. Además, los conflictos políticos que se dan en la legislatura son generalmente tratados mediante un conjunto muy bien elaborado de instrumentos de democracia directa, aún más variados en los niveles cantonales y locales que en el nivel federal. El conjunto de mecanismos permite así, a los grupos políticamente activos

2 Probablemente esta es también la razón por la que la revocatoria en Alemania no está registrada en algunos informes a pesar de que la práctica es relativamente frecuente a nivel subnacional (ver Fuchs, 2007; Wollmann, 2004: 155). La barrera lingüística es también responsable de la falta de información en el caso polaco (Piasecki, 2011:131), donde el uso del procedimiento de revocatoria está también en ascenso.

3 El gobierno suizo funciona como un concejo de cinco a nueve ministros electos. Los asientos son distribuidos de acuerdo a los resultados electorales de manera tal que normalmente se encuentran representadas las principales fuerzas políticas.

4 Ocurrió solo una vez, con Elisabeth Kopp, la primera mujer electa al parlamento, que fue obligada a renunciar en 1988 debido a las actividades comerciales de su marido.

(no solo a los partidos políticos), bloquear las políticas públicas con las que no concuerdan o instalar en la agenda política temas desatendidos mediante la iniciativa popular. La hipótesis que guía este trabajo es que la disponibilidad de mecanismos de democracia directa como el referéndum o la iniciativa, ha vuelto obsoleto el uso de la revocatoria de mandato.

1. Orígenes históricos

En el siglo XIX Suiza distaba de ser el país ordenado y tranquilo que conocemos actualmente. A comienzo del siglo, el territorio suizo fue ocupado por Napoleón Bonaparte, mientras hubo también diversos conflictos armados, generándose un contexto de luchas entre los centros urbanos y la periferia, así como también conflictos religiosos (Dardanelli, 2011). Al menos en algunos cantones, la revocatoria es más antigua que el veto, y seguramente más antigua que el referéndum o que la iniciativa popular. Una de las razones por las cuales se introdujo en las constituciones de la época fue para prevenir revoluciones, muy presentes en la memoria colectiva (Hangartner y Kley, 2000: 633; Tornic et al., 2013: 128).

El origen exacto del procedimiento de revocatoria se desconoce. Rappard (1912: 134) cita la censura a los funcionarios públicos hacia fines del siglo XVIII en Ginebra ('grabeau') como un origen probable. Este procedimiento fue introducido en varias constituciones cantonales suizas por Napoleón, en 1802, como un medio para revocar miembros de los concejos legislativos. Sin embargo, el derecho a revocar a un cuerpo electo en la forma que lo conocemos actualmente tuvo su origen en la época de la "Regeneración"⁵ (1830-1848), y luego se difundió a muchos cantones durante el movimiento democrático, en la década de los sesenta del siglo XIX.

⁵ Época de la historia suiza en la cual, después de las revoluciones y de la restauración del antiguo orden feudal, los liberales lograron vencer a las fuerzas conservadoras y fundaron el Estado suizo moderno.

La posibilidad de que la revocatoria de mandato norteamericana, introducida por primera vez en la Carta Orgánica de la ciudad de Los Ángeles en 1903, haya sido influenciada por el ejemplo suizo es incierta. Aparentemente, Dr. J. R. Haynes, el principal promotor de la revocatoria en los EEUU, tuvo la idea al leer *The City for the People* de Frank Parsons (1901), en donde existen muchas referencias del caso suizo en general aunque ninguna referencia directa a la revocatoria (Rappard, 1912: 127). Sin embargo, el ejemplo suizo se destaca y es mencionado regularmente en numerosos trabajos del movimiento reformista americano de aquel tiempo y también en la literatura que sirvió como base para *The City for the People*. En este sentido, es muy probable que exista al menos una influencia indirecta. En síntesis, en su obra Parsons sugiere los siguientes remedios para mejorar la democracia norteamericana: introducción del auto gobierno y legislación directa en las ciudades para gestionar y regular temas locales, reforma de la administración pública, representación proporcional, voto preferencial, máquinas de voto (voto electrónico), voto igualitario y la revocatoria popular del mandato (Parsons, 1901: 12, las cursivas son nuestras). Más adelante en su fuerte denuncia de los monopolios capitalistas y los gobiernos corruptos, declara que: “Una vez que sea usado plenamente, el referéndum va a librar al país de los abusos legislativos, y va a dar al pueblo una vía de fácil acceso a la eliminación de abusos administrativos, especialmente si la revocatoria y el mandato imperativo son usados vigorosamente junto con la iniciativa legislativa y el referéndum” (Parsons, 1901: 373).

2. La tormenta del Hombre Pequeño 1862 (*Mannli Sturm*)

La llamada tormenta del Hombre Pequeño (en Suizo-alemán *Mannli Sturm*) es el nombre de un movimiento de protesta contra la completa y legal emancipación de judíos en el cantón de Argovia, organizada principalmente por líderes católicos con el apoyo de algunos círculos protestantes. Este movimiento derivó en el primer

y hasta ahora único voto exitoso de revocatoria en Suiza, llevado a cabo el 27 de julio de 1862.

El agitador de los católicos, Nepomuk Schleuniger (profesor, periodista y político), y sus seguidores, se oponían a los liberales, padres fundadores de la Suiza moderna y la fuerza política dominante en aquel momento. Lo que especialmente molestó a los católicos fue el cierre de monasterios en 1841, esto casi desemboca en una guerra contra Austria pero culminó finalmente en una pequeña guerra entre los cantones católicos conservadores y los protestantes, en 1847 (“Sonderbund War”). En Argovia, los católicos, como minoría política, por un lado, se oponían a la emancipación de los judíos, pero, por otro lado, se posicionaban a favor de reformas democráticas que creían que funcionarían a su favor. Así, demandaron la introducción del referéndum *obligatorio*. Finalmente, lo que consiguieron en 1863 fue la introducción del referéndum *opcional* (se necesitaban 5 000 firmas) para leyes, tratados y créditos del gobierno con un valor superior a 1 millón de francos (Stahelin, 2011: 269). Para la introducción del referéndum obligatorio y otros derechos de democracia directa tuvieron que esperar hasta 1876.

En aquel entonces Suiza se hallaba en una fase de industrialización, de reforma política y de batallas culturales entre las dos principales religiones: los protestantes (sector dominante) y los católicos (opositores). Contrariamente a la situación anterior a 1848, estas fuerzas antagónicas se enfrentaron en el marco institucional y ya no en el campo de batalla. Sin embargo, las luchas políticas eran feroces, tensas y algunas veces todavía violentas.

Todas las constituciones cantonales en Suiza tuvieron que alinearse con la nueva Constitución Federal de 1848, que garantizaba igualdad de derechos para todos los ciudadanos (solo para los varones). En mitad de esta era de reforma democrática llevada a cabo en todos los cantones Suizos a lo largo del siglo XIX, el parlamento del cantón de Argovia —entre otras reformas como las enmiendas a los impuestos y la ley de pobreza— otorgó plenos derechos políticos a los judíos, que vivían mayoritariamente en dos pueblos: Endingen and Lengnau

(Staehein, 2011: 268)⁶. Estas eran las únicas dos comunidades en que se permitía a los judíos asentarse. Las dos se ubicaban en el centro de un distrito predominantemente católico. Alrededor del año 1860, la parte judía pasó a representar un poco más de la mitad de la población. Los judíos tenían sus propias escuelas y organización comunal, pero enfrentaban severas restricciones, tanto económicas como otras referidas a, por ejemplo, la obligación de pedir permiso para casarse o los toques de queda a la noche⁷. Se debe tener en cuenta que los conflictos entre judíos y cristianos, en estas dos comunidades, no fueron solamente religiosos o culturales sino también económicos. Este área era pobre y agraria, los cristianos eran muy proclives a alejar a los judíos de los recursos naturales como los bosques cercanos y también de la ayuda financiera para los pobres, responsabilidad que era y es, por orden federal del Estado Suizo, un asunto municipal (Mattioli, 1998: 138).

La versión preliminar de la legislación en el parlamento cantonal, no sugería una integración completa de la población judía en la municipalidad, pero sí acercaba dos comunas especiales para judíos otorgándoles sus propias tierras. Cuando el gobierno cantonal, siguiendo esos planes y aplicándolos algo prematuramente, envió a un agrimensor para separar las tierras judías de las cristianas, comenzaron los disturbios. La población cristiana no estaba dispuesta a ceder tierras bajo ninguna circunstancia. La visita del agrimensor del gobierno desencadenó un estado de confusión y amenazas que se prolongó durante varias semanas. Se rompieron ventanas y las casas judías en Eendingen fueron vandalizadas. Las autoridades centrales de la capital cantonal de Aarau trataron de calmar la situación enviando más policías y amenazando con enviar al ejército si las autoridades políticas locales no

6 La ley fue también una reacción para aumentar la presión diplomática y las quejas de EEUU, Francia y Holanda (Mattioli, 1998: 137).

7 Antes de la Constitución de 1848 la discriminación de los judíos en Suiza era común, no una cuestión particular de Argovia. El cantón de Berna fue el primero en abolir las leyes especiales para judíos en 1847, el cantón de Vaud nunca tuvo ninguna de estas leyes desde su existencia como cantón en 1803 (Mattioli, 1998: 135).

dejaban de conspirar con los responsables de los disturbios (Mattioli, 1996: 141). Como consecuencia, la versión preliminar de la ley fue enmendada con una sección que establecía que los derechos de las comunas cristianas de Oberendingen y Lengnau no debían ser modificados. En la práctica, esta primera lectura de la ley en el parlamento llevó a que la emancipación judía se invalide.

En los meses siguientes, el movimiento contra la emancipación de los judíos se diseminó a lo largo de todo el cantón. Se formaron comités y grupos antisemitas integrados por cientos de personas (Mattioli, 1996: 147). El nombre de ese movimiento, *Mannli* (hombre pequeño en suizo alemán) les fue dado por sus enemigos liberales, con la intención de ridiculizarlos y menospreciarlos en público. Sin embargo, más tarde –como estrategia de campaña– ellos mismos utilizaron el término para demostrar la arrogancia de los hombres en el poder. La segunda lectura en el parlamento se llevó a cabo el 15 de mayo de 1862. Los liberales dejaron claro que los derechos civiles y políticos ya no podían estar sujetos a cuestiones religiosas y que se debían garantizar también para los judíos. El resultado de la votación en el Parlamento fue contundente, 113 votos afirmativos contra 2 votos negativos, con un inusual y alto número de 50 parlamentarios absteniéndose (Binnenkade, 2009: 227). La ley entró en vigencia el 1 de julio de 1862.

Como reacción, la oposición conservadora hizo uso de los pocos mecanismos de democracia directa que la Constitución del cantón de Argovia tenía para ofrecer en 1852. A saber, existía la revocatoria (6 000 firmas necesarias) y una especie de versión complicada del referéndum opcional para la completa abrogación o la modificación parcial de actos parlamentarios (5 000 firmas necesarias). El comité de los católicos conservadores lanzó una campaña para activar ambos instrumentos, logrando recolectar aproximadamente 9 000 firmas para cada uno en tiempo récord: menos de un mes. Este fue un logro notable, considerando que en aquella época la sociedad civil no estaba todavía bien organizada y los partidos políticos eran más bien movimientos que organizaciones estables.

La mayoría de las firmas fueron recolectadas en las municipalidades católicas rurales más pobres, donde los recursos eran escasos y muchos emigraban para probar suerte en el exterior (Mattioli, 1996: 153).

La votación para la revocatoria tuvo lugar el 27 de julio de 1862. El parlamento argoviano fue desplazado por una clara mayoría de 63% a favor de la revocatoria. Como consecuencia, el gobierno dio un paso al costado. En las elecciones subsiguientes del 12 de agosto de 1862, dos tercios de las bancas fueron reemplazadas y muchas figuras políticas prominentes no fueron reelectas (Stahelin, 2011: 269). Sin embargo, los liberales continuaron teniendo la mayoría política. Lo mismo ocurrió con la elección del gobierno, lo que muestra que la revocatoria fue un plebiscito sobre una política en particular, en este caso la emancipación de los judíos.

La votación del referéndum sobre la ley de emancipación se llevó a cabo el 11 y el 12 de noviembre de 1872. Los resultados evidenciaron una elevada participación (83%). La ley de emancipación se mantuvo en pie solamente en 4 de las 230 municipalidades y en ninguno de los 11 distritos. Dos preguntas algo engorrosas consiguieron grandes mayorías: la primera, para modificar el espíritu de la ley y la segunda para rechazarla totalmente (Stahelin, 1978: 130). Los resultados claramente antijudíos de la votación se hicieron públicos mucho más allá de las fronteras cantonales, con lo que se encontraron en abierto conflicto con la ley federal (24 de septiembre de 1856) que había declarado a los judíos ciudadanos suizos y ordenado a los cantones dictar sus leyes respetando este principio.

Por lo tanto, el nuevo gobierno tuvo que proponer una legislación sobre el tema tratando de respetar tanto la ley a nivel nacional como el veredicto de la elección. La ley de emancipación fue impuesta, las dos corporaciones judías restituidas y, como compensación por no haberles otorgado sus derechos como ciudadanos del municipio, a la población judía se les dio la libertad de establecerse en cualquier lugar del cantón y de no pedir permiso nunca más para casarse (Mattioli, 1996: 159). Sin embargo, los derechos de voto en asuntos cantonales y nacionales fueron excluidos de la nueva ley en el parlamento. ¡Vuelta

al principio! Semejante versión fue otra vez claramente en contra de la legislación nacional. El Concejo Federal tuvo que ordenar que el cantón de Argovia acate completamente las leyes de orden superior para garantizar los derechos de votos cantonales y nacionales así como también otras libertades para los ciudadanos judíos. Excepto por la ciudadanía local, el parlamento cantonal finalmente cedió, cambiando la respectiva ley, el 28 de agosto de 1863. Se requirió inclusive un intento más, esta vez por parte de la Corte Federal para tratar el tema debido a que los derechos de ciudadanía locales no estaban garantizados.⁸ Por decisión de la corte las dos corporaciones judías fueron convertidas en municipalidades. Finalmente, las corporaciones judías y cristianas de Endingen y Lengnau fueron fusionadas en una misma municipalidad el 1 de enero de 1879 (Mattioli, 1996: 161).

3. Revocatoria cantonal: legislación y prácticas

El procedimiento de revocatoria del mandato no existe en Suiza a nivel nacional. Sin embargo, existe la opción indirecta de poner en marcha una iniciativa cuyo objetivo es la modificación total de la Constitución que podría, en caso de tener éxito, poner en marcha nuevas elecciones y derribar no solo al parlamento sino también al gobierno⁹. Esto mismo fue, de hecho, intentado por los Frontistas junto a otros movimientos nacionalistas de derecha en 1935. Sin embargo, el intento fue claramente rechazado por un 76% de votos en contra.

La revocatoria es regulada exclusivamente a nivel subnacional (cantonal y comunal). Sin embargo, de manera contraria a las revocatorias existentes en otros países, el procedimiento en Suiza no permite revocar a miembros individuales del parlamento o del gobierno sino que apuntan

8 Mientras tanto entraba en vigencia la Constitución Suiza de 1874.

9 El mismo procedimiento indirecto existió en la Constitución de 1869 perteneciente al cantón de Zúrich. Una exitosa iniciativa ciudadana para modificar la totalidad de la constitución desembocaba en nuevas elecciones (ver artículo 65 Sec.2) representando de esta manera una revocatoria indirecta del parlamento (Hangartner y Kley, 2000: 640).

a un órgano colectivo, como un todo (el cantón de Uri representa una excepción parcial a esta regla). No hacen falta justificaciones. En el caso de que la revocatoria alcance a todos los miembros, estos deben renunciar y se organiza una nueva elección. Al cuerpo electo posteriormente se le permite gobernar por el resto del período hasta que sean celebradas las elecciones regulares (Hangartner y Kley, 2000: 640). De esta manera, la revocatoria en Suiza tiene más una función de voto de no confianza del pueblo que el propósito de castigar a políticos individualmente.

Actualmente, existen seis cantones que poseen procedimientos de revocatoria: Berna, Schaffhausen, Solothurn, Ticino, Thurgau y Uri. El siguiente capítulo ofrece un breve análisis general de la legislación actual y de las prácticas, cuando han sido registradas. Tres constituciones han descartado el mecanismo silenciosamente y sin oposición durante las reformas totales de sus constituciones: Argovia (en 1980), Basilea campo (en 1984), y Lucerna¹⁰ (en 2007).

3.1. El cantón de Berna

En el año 1846, el cantón de Berna fue el primero en introducir la posibilidad de revocar al parlamento o al ejecutivo. Originalmente, debían ser recolectadas 8 000 firmas en un plazo de un mes y los ciudadanos debían firmar en persona en la municipalidad¹¹. Hoy son necesarias 30 000 firmas (2013: 4% del electorado) y no existe un límite de tiempo para recolectar firmas¹². Berna conservó la revocatoria en la Constitución de 1993. El entretelón de la renuencia de Berna a abandonar la revocatoria tiene que ver con un escándalo financiero

10 Sin embargo, la revocatoria todavía estaba en la lista de la versión preliminar de 2004 (33).

11 Ver capítulo 3.2.4 en: Junker (1990).

12 Constitución de Berna, artículo 57: Sección 1 30 000 votantes pueden pedir por la renovación del Parlamento o del gobierno en cualquier momento. El cuerpo recientemente electo termina el mandato del revocado. Sección 2: Se debe llamar a elecciones dentro del periodo de tres meses de la interposición de la demanda. Se deben acordar nuevas elecciones que deben ser organizadas sin demora. (Traducción no-oficial).

en el cual estuvo involucrado el gobierno cantonal (1984-1985), que estuvo muy presente en el momento de la reforma constitucional.

El único caso en el cual se llevó a cabo una votación data del año 1858, cuando el régimen conservador, en el poder, fue acusado por la oposición progresista, entre otras cosas, de acaparar el tesoro estatal que fue perdido durante la invasión francesa, medio siglo antes, en un lugar desconocido (el denominado “affaire del tesoro”, *Schatzgelderaffäre*). Estas acusaciones no poseían ninguna base sólida. El tema había sido instalado en la corte hacía mucho tiempo y era, en realidad, una pelea entre dos fuerzas políticas con casi el mismo peso, luchando por dominar el cantón: por un lado la fuerza modernizadora de los liberales y, por otro, los conservadores, tratando de proteger el viejo orden feudal (Junker, 1990). Sin embargo, fueron recolectadas en total 16 000 firmas para iniciar una revocatoria, el doble de las requeridas. Finalmente, el 18 de abril de 1852 se convocó a referéndum revocatorio y la demanda no prosperó, con la oposición de 54% de votos (Jufes, 1989: 148-149).

3.2. Cantón de Schaffhausen

En el cantón de Schaffhausen la revocatoria del poder ejecutivo y del legislativo es posible desde 1876. Se requieren 1 000 firmas para activar la votación en este pequeño cantón (2013: 2% del electorado)¹³.

Hubo solamente un intento fallido de revocar el poder ejecutivo en el año 2000. La revocatoria fue iniciada y promocionada por Gerold Meier, un abogado miembro del parlamento cantonal por el Partido Liberal, quien interpretó que una transacción inmobiliaria de 4.5 millones de francos entre una aseguradora pública en manos privadas y la

¹³ Constitución de Schaffhausen, artículo 26: Sección 1: 1 000 votantes pueden pedir por la completa renovación del parlamento o del gobierno. La ley regula los procedimientos. Sección 2, en caso de una mayoría a favor de la revocatoria, se debe llamar a nuevas elecciones. Sección 3, el cuerpo recientemente electo termina el mandato del revocado. (traducción no-oficial).

administración cantonal iba contra la ley. Meier trató de impedir este acto administrativo por vía parlamentaria, en la corte y finalmente mediante una revocatoria. Él sospechaba que las autoridades cantonales habían eludido el referéndum financiero que en muchos cantones y municipalidades suizas es un voto vinculante utilizado para legitimar o rechazar gastos económicos a partir de un monto determinado (Treichsel y Serdült, 1999). Sin embargo, las cortes negaron eso e inclusive su propio partido no lo apoyó en el parlamento. La votación del 12 de marzo de 2000 – las elecciones regulares habían sido planeadas medio año antes - respaldó al gobierno con una clara mayoría de dos tercios de los votos en contra de la revocatoria (Stahlberger, 2000).

3.3. Cantón de Solothurn

En el cantón de Solothurn, la revocatoria, tanto del ejecutivo como del legislativo, es posible desde 1869, actualmente con 6 000 firmas (2013: 3.4% del electorado)¹⁴ El cantón conservó estas provisiones con la nueva Constitución de 1986.

En 1995 hubo un intento de activación que no tuvo éxito. Apuntaba a revocar el cuerpo legislativo y el ejecutivo del cantón, originado por un informe oficial que comunicaba un mal manejo financiero del banco cantonal por parte de las autoridades cantonales. El banco acumulaba más de 400 millones de francos de pérdidas a través de varios años. La mayoría de los cantones suizos tienen sus propios bancos públicos. Muchos de ellos todavía poseen una garantía estatal, que tiene generalmente un efecto positivo en sus puntajes, permitiéndoles tomar préstamos de los mercados financieros con una tasa de interés más baja. Pero en el caso de que el banco cantonal genere pérdidas o termine en

¹⁴ Constitución de Solothurn, 28: artículo 1, El pueblo puede revocar al parlamento o al gobierno en cualquier momento. Artículo 2, la votación de revocatoria se celebra si se han recolectado 6 000 firmas en 6 meses. La votación debe realizarse al menos dos meses después de haber sido entregadas las firmas. Artículo 3, si las personas deciden a favor de la revocatoria, debe llamarse a elecciones dentro de los cuatro meses siguientes. (traducción no oficial).

bancarrota, los contribuyentes son lo que tienen que hacerse cargo. A lo largo de la década de 1990 muchos bancos cantonales tuvieron serios problemas. Principalmente, debido a la falta de controles y a la especulación durante el boom económico. Como consecuencia, el banco cantonal de Solothurn tuvo que ser salvado con dinero de los contribuyentes y luego fue privatizado. Sin embargo, el número necesario de firmas en ese momento no pudo ser alcanzado. Inclusive, de haberse logrado la revocatoria, las elecciones hubieran sido convocadas en una fecha muy cercana a las elecciones regulares, lo que hacía que la convocatoria perdiera sentido para muchas personas. La segunda razón fue que el parlamento decidió tomar medidas disciplinarias individualmente contra los involucrados en el escándalo (Kiefer, 1996).

3.4. Cantón de Thurgau

A pesar de que ningún procedimiento de revocatoria ha sido iniciado en el cantón de Thurgau desde su introducción en 1869, la revocatoria ha sobrevivido a la revisión total de la Constitución, en 1987. De acuerdo a los procedimientos de la revisión constitucional, la revocatoria debía conservarse porque simboliza el hecho de que aun los más altos cuerpos políticos e instituciones están subordinados al pueblo (citado de Hangartner y Kley, 2000: 634). Para activar la consulta de la revocatoria son necesarias 20 000 firmas (2012: 12,5% del electorado)¹⁵.

3.5. Cantón de Ticino

La revocatoria existe en el cantón de Ticino desde 1892, como un procedimiento que permite revocar al gobierno. Desde 1970, se necesitan

¹⁵ Constitución de Thurgau, 25: Artículo 1: 20 000 ciudadanos pueden pedir la revocatoria del parlamento o del gobierno. Artículo 2: El periodo para la recolección de firmas es de tres meses. El pedido se debe decidir en elecciones dentro de los tres meses. (traducción no-oficial del autor).

15 000 firmas para activar la revocatoria (2013: 7% del electorado). Las firmas deben ser recolectadas en un lapso de 60 días¹⁶. No se puede activar una revocatoria un año después de una elección regular ni un año antes de la próxima.

A partir de una iniciativa parlamentaria del demócrata cristiano Alex Pedrazzini, se introdujo la revocatoria, en el año 2011, para cubrir también el nivel local, algo sorprendente para Suiza¹⁷. En 1994 hubo un intento fallido durante el proceso de la revisión total de la constitución cantonal. La principal motivación para la introducción de la revocatoria a nivel local fue desbloquear situaciones políticas irresolubles. Siendo ése el telón de fondo, las disputas entre los ejecutivos comunales en Ticino parecen ser un fenómeno relativamente frecuente según los comentaristas políticos (Jankovsky, 2011). Para activar la votación de una revocatoria, se requiere un 30% de firmas reunidas en un período de 60 días. El umbral de firmas fue fijado deliberadamente en un nivel elevado para que no resulte muy fácil alcanzar, especialmente en algunas de las pequeñas y numerosas municipalidades con pocos habitantes. La votación de la revocatoria tiene que celebrarse entonces dentro de los 60 días luego de haberse publicado el resultado de la recolección de firmas en el boletín oficial local.

Hasta el momento hubo tres intentos para activar el mecanismo en el nivel cantonal (en 1945 por un movimiento de izquierda; en 1991 por un partido de derecha, la Liga de los Ticinescos; en 2008 por el Partido Popular Suizo) y uno en el nivel local (en 2011 por el Partido Verde). Sin embargo, todos fracasaron en juntar el número requerido de firmas (Jankovsky, 2011).

16 Constitución de Ticino, artículo 44: Sección 1 Quince mil ciudadanos con derecho a voto pueden presentar un pedido al parlamento para revocar al gobierno, Sección 2: el pedido de revocatoria no puede ser presentado dentro del primer año ni luego de tres años de haber sido celebradas elecciones generales. Sección 3 La recolección de firmas debe ser completada dentro de los 60 días a partir de la publicación de la demanda de revocatoria en el boletín oficial. (traducción no-oficial del autor).

17 Este cambio de la constitución cantonal dio lugar a un referéndum constitucional obligatorio. La revocatoria como un nuevo mecanismo de democracia directa a nivel local fue aceptada el 7 de marzo de 2010 con 58,5% de votos a favor (ver: www.c2d.ch). Aunque el gobierno, en 1994, sugirió extender la revocatoria al nivel comunal, más tarde dio marcha atrás.

El primer intento para activar una revocatoria a nivel local se inició poco después de su introducción legal en la ciudad de Bellinzona, capital y centro administrativo del cantón. Tres miembros del Partido Verde comenzaron la colecta de firmas (3 074 requeridas en Bellinzona). Acusaron al gobierno de planear la construcción de un estadio de fútbol demasiado suntuoso, de no ser capaces de manejar los problemas con el cuerpo policial local y del despido injustificado de miembros de la administración pública. A su vez, quienes iniciaron la revocatoria, fueron acusados de usar este instrumento para obtener más publicidad para la carrera electoral sobreviviente (Jankovsky, 2011). Sin embargo, quienes iniciaron el proceso se detuvieron porque no avanzaba como lo habían planeado.

3.6 Cantón de Uri

En el Cantón de Uri se introdujo la revocatoria en 1888¹⁸, que desde entonces también puede activarse a nivel municipal (desde 1979 por el 10% de los votantes registrados). La constitución cantonal establece que cualquier institución estatal electa popularmente puede revocarse. En teoría, la revocatoria puede también apuntar a individuos directamente electos, algo excepcional en Suiza. Las autoridades que pueden ser sometidas a revocatoria son los dos representantes cantonales en la segunda cámara del parlamento nacional (Consejo de Estados, “Ständerat”), el gobierno como un todo, el presidente del gobierno (Landamman”), el vice-presidente del gobierno (“Landesstatthalter”), la suprema corte cantonal y el parlamento (Hangartner y Kley, 2000: 636). Antes de 1929, la votación de revocatoria hubiese sido llevada a cabo en una asamblea ciudadana (‘Landsgemeinde’), a mano alzada. Hoy en día se necesitan 600 firmas para activar la votación (2012: 3% del electorado).

18 Artículo 27 de la Constitución de Uri: Sección 2 La iniciativa de los ciudadanos cantonales puede también solicitar la revocatoria de cualquier institución estatal [...]. (traducción no oficial por el autor).

El hecho de que los delegados cantonales del Concejo de los Estados puedan ser revocados o no puede debatirse desde un punto de vista legal. Sin embargo, la revocatoria de la corte cantonal no es compatible con la Carta Europea de los derechos Humanos ya que la independencia de la corte podría ser amenazada. Aún así, el parlamento nacional sancionó esta constitución cantonal sin tener en cuenta el problema que podría generarse ya que de intentar activarse, probablemente sería declarado inconstitucional (Hangartner y Kley, 2000: 636).

4. Conclusión

A partir de las descripciones de los casos presentados, puede concluirse que el uso de la revocatoria en Suiza es poco frecuente (ver cuadro 1). En resumidas cuentas, partiendo del limitado uso de la revocatoria podemos afirmar que el único caso exitoso fue el del cantón de Argovia en el siglo XIX. Posteriormente, el mismo cantón eliminó la revocatoria durante la reforma de su constitución, en 1980 (como también hicieron Lucerna y Basilea campo). En los casos de Berna y Schaffhausen, los impulsores lograron recolectar el número necesario de firmas pero luego perdieron la votación. El resto, fueron intentos fallidos, que no lograron completar la junta de firmas (Solothurn y Ticino). Aunque la revocatoria en los cantones de Thurgau y Uri existe formalmente no hubo; sin embargo, ni siquiera un solo intento en los últimos cien años.

Los umbrales de firmas se han ido adaptando a lo largo de las reformas generales de otros mecanismos de democracia directa como el referéndum y la iniciativa, para actualizarlas a medida que crecía el electorado. Actualmente, los umbrales son bastante bajos, con la excepción de la revocatoria municipal en el cantón de Ticino. Con respecto a los periodos exigidos para la junta de firmas, las reglas son heterogéneas. La mayoría de los cantones no fija un límite de tiempo. Berna, en algún momento descartó este requisito. Solo Solothurn y Ticino todavía lo tienen.

Generalmente, el pedido de revocatoria no necesita estar acompañado de ninguna justificación política o legal. La tendencia a largo plazo para esta institución política en Suiza indica que esta está por desaparecer o quedar latente. Solo en el cantón de Ticino, el caso con más intentos a nivel cantonal, donde la elite política puede llegar a estar involucrada en disputas políticas agueridas, el mecanismo de revocatoria se ha extendido recientemente a nivel local. Ticino es también el único cantón que ha elaborado la restricción de que el mecanismo puede usarse solamente en el segundo o tercer año de un mandato.

Cuadro No. 1
Regulaciones y prácticas del referéndum revocatorio en Suiza (1846-2013)

Cantón	Inicio	Fin	Firmas	Electorado	Órgano	Tiempo	Intentos	Votos	Revocados
AG	1852	1980	1852*: 6 000 1885*: 5 000 1980: 5 000	~11% ~8% 1,8%	Parl	-	1	1	1
BE	1846	-	1846*: 8 000 1893*: 12 000 1993: 30 000	~6% ~8% 4%	Parl Gob	1 m - -	1	1	0
BL	1863	1984	1863*: 1 500 1984: 1 500	~10% 1%	Parl	-	0	-	-
LU	1875	2007	1875*: 5 000 2007: 5 000	~12% 2%	Parl	-	0	-	-
SH	1876	-	1876*: 1 000 2013: 1 000	~10% 2%	Parl Gob	-	1	1	0
SO	1869	-	1869*: 4 000 1977: 8 000 1986: 6 000	~19,5% 6% 4%	Parl Gob	6 m	1	0	-
TG	1869	-	1869*: 5 000 1953*: 20% 1987: 20 000	~19% 20% 16,6%	Parl Gob	3 m	0	-	-
TI	1892	-	? 1954*: 11 000 1970: 15 000	? ~23% 11,1%	Gob	60 d	3	0	-
TI m	2011	-	2011: 30%	30%	Gob	60 d	1	0	-
UR	1888	-	1929*: 150 1955*: 300 1997: 600	~2,0% ~2,6% 2%	cualquiera	-	0	-	-
UR m	1888	-	1979: 10%	10%	cualquiera	-	0	-	-

* Solo los varones tenían derecho a voto en aquel momento

Fuentes: Constituciones cantonales en www.verfassungen.de; tamaño del electorado de las oficinas de estadística (censos de 1870, 1900, 1950) y en años recientes de www.c2d.ch

AG Argovia, BE Berna, BL Basilea campo, LU Lucerna, SH Schaffhausen, SO Solothurn, TG Thurgau, TI Ticino, UR Uri. m = nivel municipal.

Aunque el uso de la revocatoria en Suiza es muy escaso, este repaso histórico nos permite identificar al menos tres funciones de la revocatoria que pueden compararse internacionalmente y muy probablemente puedan corregirse a partir de distintos patrones empíricos derivados de otros casos descritos en este volumen:

1. La revocatoria puede funcionar como catarsis en el caso de escándalos o malas gestiones por parte de las elites políticas. Al realizar esa función, la revocatoria podría ayudar a canalizar y eventualmente evitar actos de violencia física. En algunos casos también ha sido una herramienta que ayudó a canalizar la energía de los individuos que llevaron adelante una especie de cruzada, justificada o no, contra las autoridades políticas.
2. La revocatoria es una herramienta usada por los intereses políticos organizados, especialmente por los partidos políticos. La revocatoria les provee de una opción adicional en su esfuerzo por llamar la atención pública y, eventualmente, para la maximización de sus votos en una elección. Los partidos más pequeños podrían usar la revocatoria, en primer lugar, para hacerse conocer; los más grandes podrían ver en la revocatoria una oportunidad para llamar a elecciones anticipadas, especialmente si sus fuerzas son similares a las del partido mayoritario. Cuanto más cerca estén las principales dos o tres fuerzas políticas de tener la misma cantidad de votos, mayor será la propensión a optar por la revocatoria.
3. La revocatoria también puede llevar a cabo una función no anticipada, convirtiéndose en una revocatoria de “segundo orden”. En ese formato, el voto de revocatoria apunta en realidad a una política pública y no a la autoridad política en sí misma. Esto nos llevaría entonces a sospechar que las revocatorias tienden a volverse algo obsoleto en los órdenes legales, proveyendo al menos un conjunto

igualmente accesible de mecanismos de democracia directa como lo es el caso suizo. Cuantas más opciones de democracia directa haya, menos se usará el mecanismo de revocatoria como un arma política en manos de fuerzas políticamente antagónicas.

Referencias bibliográficas

- Binnenkade, A. (2009). *KontaktZonen: Jüdisch-christlicher Alltag in Lengnau*. [Industrielle Welt, 75] Köln: Böhlau.
- British Columbia – Chief Electoral Officer (2003). *Report of the Chief Electoral Officer on the Recall Process in British Columbia*. Elections BC, Province of British Columbia.
- www.elections.bc.ca/docs/rpt/rcrpt03.pdf (*Acceso 3 Octubre 2013*).
- Christmann, A. (2011). *Das Vorbild unter der Lupe: Sachunmittelbare Demokratie in der Schweiz*, in: Neumann, Peter and Denise Renger (Eds.) *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010*. [Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, 9]. Baden-Baden: Nomos, 153-174.
- Coleman, C. y Neil, J. (2013). *Recall elections*. Parliament and Standard Note: SN/PC/05089, Constitution Centre of the House of Commons. www.parliament.uk/briefing-papers/sn05089.pdf (*Acceso 3 Octubre 2013*).
- Dardanelli, P. (2011). “The Emergence and Evolution of Democracy in Switzerland” en: Malone, M. F. T. (Ed.) *Achieving Democracy: Democratization in Theory and Practice*. New York/London: continuum, 141-163.
- Fuchs, D. (2007). *Die Abwahl von Bürgermeistern – ein bundesweiter Vergleich*. Potsdam, KWI-Arbeitshefte 14. Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam.
- opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/.../kwi_ah_14.pdf (*Acceso 3 Octubre 2013*).
- Hangartner, Y. y Andreas K. (2000). *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Schulthess Verlag.
- Jufer, M. (1989). *Der Oberaargau 1848-1874*. Jahrbuch des Oberaargau, 32: 135-224.
- Junker, B. (1990). *Geschichte des Kantons Bern seit 1798*. Band II: Die Entstehung des demokratischen Volksstaates 1831-1880. Bern: Historischer Verein des Kantons Bern.
- <http://www.hvbe.ch/gkb/> (*Acceso 3 Octubre de 2013*)
- Kriesi, H. (2005). *Direct Democratic Choice, The Swiss Experience*. Lanham: Lexington Books.

- Kriesi, H. y Alexander T. (2008). *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linder, W. (2010). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Third Edition, Revised and Updated. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mattioli, A. (1998). "Der 'Mannli-Sturm' oder der Aargauer Emanzipationskonflikt 1861-1863", en: Mattioli, Aram (Hg.) *Antisemitismus in der Schweiz 1848-1960*. Zürich, Orell Füssli Verlag, 135-169.
- Papadopoulos, Y. (1998). *Démocratie directe*. Paris: Economica.
- Parsons, F. (1901). *The City for the People – or the Municipalization of the Local Government and of Local Franchises*. Philadelphia: C. F. Taylor.
<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=nyp.33433081996005;view=1up;seq=7> (*Acceso 3 Octubre 2013*).
- Piascki, Andrzej K. (2011). "Twenty years of Polish direct democracy at the local level", en: Schiller, Theo (Ed.) *Local Direct Democracy in Europe*, Wiesbaden: VS Verlag, 126-137.
- Qvortrup, M. (2011). "Hasta la vista: a comparative institutionalist analysis of the recall" en: *Representation*, 47(2), 161-170.
- Qvortrup, M. (2013). *Direct Democracy: A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*. Manchester: Manchester University Press.
- Rappard, William E. (1912). "The Initiative, Referendum and Recall" en: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 43, 110-145.
<http://www.jstor.org/stable/1012542> (*Acceso 3 Octubre 2013*).
- Serdült, U. (2014). "Switzerland" en: Qvortrup, Matt (Ed.) *Referendums around the World*. Basingstoke: Palgrave.
- Staehelin, H. (1978). *Geschichte des Kantons Aargau, Bd. 2: 1830-1885*. Baden: Baden Verlag.
- Staehelin, H. (2011). Von der repräsentativen zur (halb-)direkten Demokratie im Kanton Aargau, in: Roca, René and Auer, Andreas (Eds.) *Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen*. Schriften zur Demokratieforschung, 3. Zürich, Schulthess, 265-271.

- Tornic, A. y Massüger N. (2013). “Constituent Assemblies in Swiss Cantons”, en: Wheatley, Jonathan y Fernando Mendez (Eds.) *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*, Farnham: Ashgate, 119-144.
- Trechsel, A. and Serdült, U. (1999). *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen (1970-1996)*. Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Vatter, A. (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Reihe Forschung Politikwissenschaft, Band 159. Opladen: Leske + Budrich.
- Welp, Y. and Serdült, U. (2012). “Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”, en: *Desafíos* 24 (2), 169-192.
- Welp, Y. y Massüger, N. (2013). “De Suiza a América Latina: desafíos de la democracia directa”, en: Cuadernos del ICGDE, Serie Gobierno y Política n°6, Summer.
- Wollmann, H. (2004). “Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor” en: *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 150-165.

Prensa

- Jankovsky, P. (2011). Der Versuch, eine Exekutive zu stoppen, *Neue Zürcher Zeitung*, 22 Marzo, p. 13.
- Kiefer, J. (1996). Kein Abberufungsverfahren im Kanton Solothurn, *Neue Zürcher Zeitung*, 6 Marzo, p. 18.
- Kölz, A. (1998). Das Fundament für Demokratie und Freiheit / Die Bundesverfassung von 1848 als Ausgangspunkt, *Neue Zürcher Zeitung*, 12 Septiembre 1998, p. 87.
- Stahlberger, P. (2000). Keine Abberufung der Schaffhauser Regierung – Initiative deutlich verworfen, *Neue Zürcher Zeitung*, 13 Marzo, p. 13.

De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas

Yanina Welp

Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA),
Universidad de Zúrich (Suiza)

Las instituciones recuperadas, creadas o adaptadas para el nuevo escenario democrático post-transición, durante los años ochenta del siglo pasado, no fueron proclives a la incorporación de mecanismos de democracia directa (MDD). Incluso constituciones que tuvieron profundos componentes participativos en su elaboración, como la brasileña de 1988, ignoraron estos mecanismos o los incorporaron de forma muy limitada, sin contemplar los que permiten la activación directa por parte de la ciudadanía¹.

Las cosas comenzaron a cambiar en la década siguiente. En 1991 el agotamiento y crisis de una de las democracias de más larga data en el cono sur, Colombia, lideró esta transformación proponiendo el pasaje a una democracia participativa complementaria de la representativa, por la vía de una asamblea constituyente. Le siguió el Perú de Alberto Fujimori, en 1993, un autoritarismo competitivo que vio en la elaboración de una nueva constitución que incorporase instrumentos de participación una forma de superar la condena y bloqueo

¹ Curiosamente, el primer país en introducir mecanismos de democracia directa susceptibles de ser activados por la ciudadanía (Uruguay en 1967) lo hizo poco antes del golpe militar que suspendió el régimen democrático.

internacional ocurridos tras su cierre del congreso en 1992 (conocido como “autogolpe”)².

Menos de un lustro más tarde, Ecuador se sumaría a este grupo, introduciendo la revocatoria como consecuencia más o menos directa de la destitución del presidente Abdalá Bucaram, acusado por el congreso de insanidad mental, en el marco de fuertes protestas sociales. Diez años más tarde, el gobierno encabezado por Rafael Correa iría más lejos promoviendo la ampliación y profundización de los mecanismos participativos con que contaba el país (por ejemplo, incluyendo incluso la figura del Presidente).

Venezuela siguió un patrón comparable al colombiano. Habiendo permanecido como uno de los pocos regímenes en manos de civiles y con elecciones relativamente competitivas desde mediados del siglo XX, la democracia venezolana comenzó mostrar signos de agotamiento a fines de los ochenta. La crisis económica y el creciente desencanto y desafección ciudadana pusieron en jaque a un régimen excluyente y corrupto. Aunque a diferencia de Colombia, la emergencia de un líder carismático que no provenía de los partidos tradicionales sino del Ejército –Hugo Chávez– lideraría el proceso de transformación, también Venezuela promoverá en la Constitución de 1999 un amplio espectro de instrumentos de participación ciudadana. Un camino semejante seguirá Bolivia, una década más tarde, con la llegada al gobierno por primera vez en la historia del país de un líder de origen indígena, Evo Morales³.

Este es el telón de fondo en que una institución apenas conocida en un reducido grupo de países y aún menos utilizada más allá

2 La constitución peruana también reemplazó el parlamento bicameral por un unicameral, reduciendo el número de miembros (y erosionando aún más al debilitado poder legislativo) e instauró la pena de muerte entre otros retrocesos para los contrapesos democráticos y los derechos civiles y humanos (Levitsky, 1999).

3 En todos los casos mencionados la asamblea constituyente electa directamente por la ciudadanía y con el mandato exclusivo de elaborar una nueva constitución fue el cuerpo escogido para diseñar la constitución. Véase Nolte y Schilling-Vocafloer (2012); Mas-süger y Welp (2013). Por un análisis del caso colombiano véase también Jiménez Martin (2006).

de Estados y municipalidades de Estados Unidos, comienza a ganar peso en América Latina. Sin embargo, la revocatoria ya existía en Argentina, donde el sistema federal permite a las provincias aprobar sus propias constituciones. Córdoba y Entre Ríos habían sido pioneras introduciendo la revocatoria, entre otros MDD, en las constituciones de 1923 y 1933 respectivamente (Arques, en este volumen). La revocatoria también se había incorporado al marco legal cubano, donde fue uno de los pilares del centralismo democrático promovido con la Constitución de 1976, pese a que su primera incorporación había sido previa a la revolución, en la Constitución de 1940, ocasión en que no llegó a ser reglamentada (Guzmán, en este volumen).

La revocatoria del mandato, como otros mecanismos de democracia directa susceptibles de ser activados por la ciudadanía –iniciativas legislativas y/o constitucionales y referendos abrogativos u opcionales–, había tenido una escasa difusión hasta fines de los ochenta, cuando comenzaron a ser incorporados en diferentes países del mundo (Serdült y Welp, 2012). Estos procesos recibieron un impulso en las décadas siguientes a la restauración de la democracia en América Latina, y tras la caída del muro de Berlín, que condujo a la emergencia de nuevas democracias (a menudo regímenes híbridos) en las antiguas repúblicas socialistas soviéticas.

Sin embargo, mientras los otros MDD mencionados han sido analizados por un número creciente de investigaciones⁴, hasta hace poco tiempo la revocatoria de mandato apenas si había atraído el interés de algunos teóricos, especialmente norteamericanos, único lugar donde antes de los noventa se registraban intentos de activación relativamente frecuentes, especialmente en el nivel local (Cronin, 1989; Spivak, 2004, Qvardrup, en este volumen). En América Latina, esto podría obedecer a cierta descalificación del mecanismo, atribuida a las siguientes razones:

⁴ Solo por citar algunos ejemplos de estudios de otros MDD, existen análisis globales como los de Altman (2011), Kaufmann y Waters (2004) o Hug y Tsebelis (2002); también estudios regionales, Wheatley (2008) para los países postcomunistas, para Europa Auer (2007), para Asia Jau-Yuan Hwang (2007) y Lee y Kaufmann (2009) y para América Latina Welp y Serdült (2009) o Lissidini et. al. (2008).

- un creciente interés por la transformación de la democracia representativa y la incorporación de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones que, al identificar la revocatoria con la remoción de gobernantes (que serán reemplazados por otros), no entendía al mecanismo como una verdadera superación o complemento del esquema representativo⁵;
- el foco en los procesos deliberativos de buena parte de los estudios que se ocuparon del municipio, centrados en la formación de consensos y/o el fomento de la cultura cívica⁶, lo que excluye a la revocatoria, ya que a este mecanismo se le atribuye el generar polarización, planteando una decisión entre opciones inconciliables;
- los estudios de democracia directa a nivel nacional se han centrado en los usos populistas versus el otorgamiento de poder a la ciudadanía que en la región han tenido a dividir aguas entre Venezuela y Uruguay (país en que no se ha legislado la revocatoria del mandato); en estos análisis, la revocatoria ocupó un lugar marginal o centrado en las experiencias venezolana de 2004 y boliviana de 2008, sin prestar especial atención al mecanismo en sí⁷.

Pero mientras buena parte de los analistas ignoraban la revocatoria del mandato, en 2013 Perú superaba las cinco mil trescientas autoridades sometidas a referéndum revocatorio en un período de apenas dieciséis años (desde 1997); en Ecuador los intentos superaban los setecientos (2008-2010); en Bolivia el período de inauguración se concretaba con unas doscientas solicitudes (que finalmente no prosperaron); mientras también se habían registrado intentos y procesos en Venezuela y Colombia. Con la excepción del caso peruano y el breve lapso en que se activaron procesos en Ecuador, muy pocos intentos han llegado a las urnas y aún menos han concluido con la revocatoria de la autoridad

5 En esta línea véase por ejemplo Papadopoulos (1995), Kaufman y Waters (2004).

6 Véase Seele y Peruzotti (2009), Robin y Ford (2013), Goldfrank (2006).

7 Véase Zovatto (2006), Welp y Serdült (2009), Lissidini et al (2008).

cuestionada. Sin embargo, la activación en Lima (el 17 de marzo de 2013, contra la alcaldesa Susana Villarán y su concejo) y la probable activación en Bogotá (aún incierta al momento de escribir estas líneas)⁸, sumado a los numerosos cambios normativos, los debates y algunos intentos ciudadanos de extender la revocatoria (por ejemplo, para poder activarla contra el congreso en Colombia) confirman la importancia de analizar una institución que podría alterar el funcionamiento de la democracia representativa, mientras goza de crecientes niveles de popularidad entre la ciudadanía.

Con la intención de superar este déficit, los capítulos que forman esta obra han buscado reflexionar sobre algunos de los principales retos que supone la revocatoria. En particular, i) ¿altera la revocatoria el modelo de representación previo a la incorporación del mecanismo?, ii) ¿qué argumentos conducen a defender o rechazar su introducción?, iii) ¿con qué requisitos debería activarse? Y, finalmente, iv) ¿cuáles han sido las consecuencias de su regulación y prácticas para la democracia?⁹

1. Revocatoria y representación

Las raíces del modelo de representación que predominó durante buena parte del siglo XX, se pueden rastrear en los debates de la convención de Filadelfia de 1787. En su estudio sobre el tema, Spivak (2004) señala que algunos constituyentes defendían la introducción de la revocatoria del mandato, por verla como el único mecanismo capaz de introducir un control popular más allá de las elecciones. La postura opuesta fue abanderada por Alexander Hamilton, que sostenía que la revocatoria convertiría a los senadores en esclavos de los humores caprichosos de la gente, advirtiendo también frente a la limitación que encontrarían los

⁸ Sobre el caso de Lima véase el trabajo de Mirella Vásquez en este volumen. Sobre Bogotá el de Beatriz Franco.

⁹ Si bien las reflexiones que se plantean a continuación derivan de las discusiones e intercambio colectivo, son de mi exclusiva responsabilidad y no reflejan una opinión colectiva (por el contrario, la diversidad de opiniones en relación a la necesidad y características que debería adoptar el mecanismo se hace evidente en la lectura de los distintos trabajos).

representantes para tomar decisiones difíciles o impopulares (citado en Spivak, 2004). Esta última fue la postura que triunfó en aquel momento.

La noción clásica de la representación sin control popular por fuera de los períodos electorales, se refuerza con la idea de representar la voluntad general, algo que de alguna manera habilita al funcionario a no seguir el programa para el que fue electo. Las características del clásico modelo representativo –relativa discrecionalidad en la toma de decisiones y estabilidad en el cargo– permitirían que la autoridad electa trascienda la voluntad (parcial) de quienes lo eligieron para pasar a representar esa entelequia denominada voluntad general. Así, no solo no se esperaría que el representante cumpla cabalmente con un programa, sino que se le atribuye una superioridad que le permitiría tomar decisiones, modificando libremente sus opiniones cuando la situación así lo requiera.

Aunque en Estados Unidos en el nivel federal triunfaron estas ideas, diversos movimientos siguieron luchando por la incorporación de mecanismos de democracia directa en los Estados y municipios. Finalmente, el Movimiento Progresista logró introducirlos en la Constitución de la ciudad de Los Ángeles en 1903. El objetivo principal era limitar los abusos cometidos por una compañía de ferrocarriles en situación de monopolio y con recursos para corromper a gobiernos y al Poder Judicial (Spivak, 2004).

Con contadas excepciones (ya se han mencionado la experiencia cubana y la de algunas provincias argentinas), en América Latina predominó un modelo fuertemente representativo en que el mandato no estaba constreñido ni condicionado por la voluntad ciudadana por fuera de los períodos electorales. Así lo reconocía el congresista colombiano Galán Sarmiento en la asamblea constituyente de 1991¹⁰ 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

10 Gaceta Constitucional n° 066 del 3 de mayo de 1991 (pp. 78 a 102), Gaceta Constitucional n° 081 del 24 de mayo de 1991.

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). Sin embargo, se ha observado cierta confusión en las ideas que sustentaron la revocatoria, en el discurso y en la práctica. Esto ocurrió, por ejemplo, con la introducción del mecanismo en Ecuador, en 1998. En aquel momento la ley determinó como uno de los causales la corrupción con sentencia ejecutoria, un sinsentido que o bien conducía a la automática desactivación de la revocatoria (para qué activar una revocatoria contra una autoridad contra la que ya existe sentencia y por tanto quedaría inhabilitada para ejercer el cargo) o sometía a nuevo juicio lo ya juzgado. Contradicciones semejantes pueden observarse en algunos discursos de Evo Morales al promover el mecanismo (“Si la autoridad ha robado plata ... Si algún movimiento social demuestra que se cometieron actos de corrupción, inmediatamente esas autoridades deberían ser sometidas al referéndum revocatorio”, citado en Verdugo, en este volumen). Entonces, ¿la revocatoria es un derecho político basado en que “el pueblo es soberano” o es un mecanismo de accountability entre períodos electorales, que debería basarse en el cumplimiento de promesas de campaña y programas de gobierno?

La revisión de la normativa que define las causales de la revocatoria define implícitamente qué es lo que los gobernantes no deberían hacer si quieren mantenerse en el cargo. Encontramos dos situaciones más o menos diferenciadas en las causales para iniciar una revocatoria:

- pérdida de confianza o insatisfacción generalizada de la ciudadanía (Bolivia, Colombia). En el caso peruano, la ley sostiene que debe estar fundamentada pero no requiere ser probada, otro tanto ocurre en Argentina, Cuba, Estados Unidos y Suiza, en que predomina la concepción de la revocatoria como un derecho político;
- incumplimiento del programa de gobierno (Bolivia, Colombia, Ecuador) o inobservancia de disposiciones sobre participación ciudadana; incumplimiento de sus funciones y obligaciones (Ecuador).

Los causales que refieren al incumplimiento de programa o de otras normas parecerían “sujetar” el mandato y acercar al representante a un rol de delegado, con menor discrecionalidad para tomar decisiones contrarias a las prometidas en campaña, pero pueden resultar de compleja y poco transparente aplicación. Esto ocurre por varias razones. Una es que a un año de iniciado un gobierno es a menudo difícil evaluar la gestión; por otra parte, la misma lógica electoral conduce a prometer más de lo posible, generando expectativas insatisfechas que no resolverá una revocatoria; por último, cuando la revocatoria se activa por incumplimiento de programa y otras cuestiones, interviene un organismo responsable de evaluar si procede o no realizar la consulta. Esta intervención introduce un mecanismo doblemente extraño en la institución participativa, porque intermedia de una forma que genera conflictos y sospechas de parcialidad; y, a la vez, de aprobarse la consulta avalando que hay un incumplimiento, genera una extraña situación de solicitud de confirmación de un veredicto ya dado.

¿Altera la revocatoria el modelo de representación previo? La respuesta es, claramente, sí. Aunque no hay una modificación de las fuentes de legitimidad¹¹, la revocatoria podría tener profundas consecuencias en el ejercicio del gobierno, al generar mayores incentivos a que los gobernantes actúen de acuerdo a las preferencias ciudadanas y, en este sentido, estrechando la distancia entre ciudadanos y gobernantes. Esto conduciría a suponer que a mediano o largo plazo, la revocatoria del mandato fortalecería la democracia. Pero, para arribar a una conclusión semejante, es necesario profundizar en otros aspectos.

2. Los argumentos a favor y en contra

El debate sobre la revocatoria se circunscribe a una tensión fundamental: quienes la defienden, afirman que es un derecho de la ciudadanía en tanto detentadora última de la soberanía (el argumento se basa

¹¹ Sobre las fuentes de legitimación y fundamento de la representación véase Mansbridge 2013 y Annunziata 2011.

en los fundamentos de la democracia); 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 (el argumento se basa en las consecuencias prácticas).

Cronin (1989: 133-138), al analizar la experiencia norteamericana, señala que para los defensores, la revocatoria i) 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; ii) ayuda a controlar la influencia de reducidos intereses particulares; iii) permite extender los períodos de gobierno por más largo plazo, al permanecer siempre una garantía de control; iv) otorga razones para que el votante medio permanezca informado durante períodos de gobierno, v) 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); vi) provee una alternativa al *impeachment*.

Según el mismo autor, los oponentes advierten, por el contrario, i) que los mismos principios de la revocatoria juegan en contra de los principios republicanos, especialmente contra la idea de dejar un margen de acción a un gobernante electo democráticamente para desarrollar su gobierno durante un determinado período; ii) disminuye el atractivo de proponerse a buenos candidatos que no quieran correr el riesgo de ser cuestionados sin fundamento (ya que la revocatoria no requiere más que del descontento para ser activada; en el caso estadounidense, en el que se basa el autor); iii) las revocatorias dividen, polarizan, enfrentan a la sociedad y son objeto de abusos de poder y consecuencias inesperadas; iv) los referendos revocatorios son confusos y a menudo injustos; v) son costosos, a menudo innecesarios y dirigidos contra el objetivo equivocado.

En los países andinos la revocatoria se ha vuelto un instrumento muy popular debido a la debilidad de los 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 ac-

tos 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.

Hemos visto en esta obra que la revocatoria fue introducida originalmente en algunos cantones suizos, aunque con un formato particular ya que se dirige contra todo el gobierno y no solo contra una autoridad, como ocurre en el modelo instaurado en las américas. A su vez, en Suiza las pocas experiencias –activaciones e intentos– sugieren que la revocatoria ha ido perdido peso convirtiéndose en un mecanismo prácticamente inutilizado por i) la consolidación y creciente importancia de otros mecanismos de democracia directa; ii) y otras garantías institucionales, particularmente el buen funcionamiento de la justicia. La única excepción proviene del cantón del Ticino, donde los frecuentes conflictos y bloqueos interpartidarios han vuelto a colocar el mecanismo en la agenda pública con la intención de contar con un instrumento para resolver sus diferencias.

El análisis de Qvadrup y otros estudios sobre Estados Unidos también muestran que la revocatoria aparece como un mecanismo a activar cuando no existen o no funcionan bien otros contrapesos (sanciones administrativas, control judicial) o cuando son los mismos partidos quienes recurren a ella para enfrentar políticas que rechazan.

En definitiva, la existencia de la revocatoria del mandato podría contribuir a generar canales de emergencia, operar como de válvulas de seguridad para preservar el sistema político. Sin embargo, cuando la democracia funciona, sus instituciones son fuertes y la ciudadanía tiene a su disposición un conjunto de mecanismos que le permitan intervenir directamente para vetar leyes o inversiones indeseadas o para proponer leyes o reformas, aún cuando exista, la revocatoria será poco utilizada. Por otra parte –como argumentaremos a continuación–, sin un apropiado diseño institucional, la revocatoria puede convertirse en un arma de uso antojadizo entre partidos u organizaciones políticas. En estos casos no solo no fortalecería la democracia sino que también podría poner importantes retos a la gobernabilidad.

3. Diseño institucional y prácticas

El cuadro 1 muestra que las prácticas son escasas en Argentina, Bolivia, Colombia, Suiza y Venezuela, aunque en algunos casos se ha registrado un número más o menos relevante de intentos (Bolivia, Colombia y Venezuela). Por otra parte, el uso se puede calificar de frecuente en Perú y Estados Unidos, y en Ecuador, durante el breve lapso en que la revocatoria según fue introducida en la Constitución de 2008 estuvo vigente (la institución fue reformada en 2011, Castellanos, en este volumen).

Cuadro No. 1
**Datos de introducción y prácticas de la revocatorias del mandato
 (Suiza y las Américas)**

País	Año de introducción	Intentos	Nº de referendos	Revocados
Argentina	1933	S/d	(estimado: una decena)	S/d
Bolivia	2009	216	0	0
Colombia	1991	134	33	0
Cuba	1940/1976	S/d	S/d	S/d
Ecuador	1998/2008	784	78	21
Estados Unidos	1903	(estimado: miles)	(estimado: más de cuatro mil)	S/d
Perú	1993	Más de veinte mil*	5 303	1 737
Suiza	1843	8	3	1
Venezuela	1999	167	10	5

Fuente: elaboración propia. Los datos para Estados Unidos provienen de Qvardrup (en este volumen) y Cronin (1989), los de Argentina de Arques (en este volumen), los de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela de los organismos electorales correspondientes; los datos de Suiza y Cuba de Serdült y Guzmán (respectivamente, ambos en este volumen). Los datos refieren al período en que la revocatoria es introducida hasta agosto de 2013. Fueron introducidos por vía constitucional en los países andinos y Cuba mientras fueron introducidos por unidades subnacionales en Argentina (seis provincias y la ciudad de Buenos Aires la regulan para el nivel provincial y estas más otras ocho para sus municipios), Estados Unidos (dieciocho estados a nivel estadual y treinta y seis a nivel municipal) y Suiza (seis cantones).

* La cifra se sugiere a partir de tomar la cantidad de kits vendidos (5 800) y considerar que un kit suele ocuparse para revocar a más de un miembro del gobierno. Incluso podría estimarse una cifra bastante mayor considerando que buena parte de las revocatorias, en localidades pequeñas, se activan contra el alcalde y sus cinco regidores.

Esto nos permite abordar nuestra siguiente pregunta, que refiere a los efectos del diseño institucional incentivando o inhibiendo las prácticas (véase cuadro No. 2). Entre los factores que podrían ser determinantes destacamos los siguientes (Welp, 2013):

- a. elevados requisitos podrían inhibir el recurso a la revocatoria, especialmente cuando los umbrales de firmas para activar un referéndum, para que el mismo sea válido y/o para que la revocatoria proceda son muy altos. Esto podría explicar en buena medida por qué en Colombia se han realizado unos pocos procesos y ninguno ha prosperado. En este caso se observa que de los 134 intentos de los que se tiene registro, 33 llegaron a consulta y en estos casos ninguno prosperó por la elevada abstención electoral que impidió que los resultados de los comicios tuvieran validez.
- b. la posibilidad de recolectar firmas durante todo el período en que la revocatoria puede ser activada favorece que los revocadores cumplan su cometido, ya que pueden aprovechar diversos hechos imprevistos para catapultar la recolección de firmas. El único caso en que el período de recolección de firmas es ilimitado es Perú, y este hecho mostró tener una profunda influencia en la activación de la revocatoria en Lima (Vásquez, en este volumen). A su vez, en el otro extremo encontramos el caso venezolano en el que, una vez aprobada la solicitud inicial de revocatoria es el mismo organismo electoral el que instala oficinas de recolección, durante tres días, con la presencia de testigos de ambas partes (promotores de la revocatoria y miembros del partido de la autoridad). Este dispositivo claramente aleja el mecanismo de la ciudadanía en tanto se necesita una infraestructura previa a la activación de la consulta que pocas instituciones pueden garantizar, a menos que el distrito sea pequeño.
- c. aunque en nuestra opinión la convocatoria a elecciones –de proceder la revocatoria– no debería eludirse para no socavar la legitimidad democrática, el diseño institucional observado en el caso peruano parece haber generado incentivos perversos estimulando a los actores político partidarios que buscan hacerse con el poder sin esperar al próximo período electoral (véase Tuesta Soldevilla, en este volumen).

- d. por último, aunque de forma soslayada, el grado de intervención formal de los organismos electorales y su independencia (lo que determina el grado de intervención informal) también operan incentivando o desincentivando la activación de revocatorias. Esto ocurre especialmente cuando el organismo electoral, tiene poder no solo para supervisar el cumplimiento de los requisitos de activación sino también para juzgar las causales presentadas. Esto podría producirse de forma velada, como ha ocurrido con la revocatoria presidencial en Venezuela (por ejemplo, con la publicación de la Lista Tascón, véase Kornblith en este volumen).

4. Revocatoria y democracia

La revocatoria es un mecanismo especial dentro del espectro de instrumentos participativos, dado que su activación informa sobre un problema y, por tanto, más que fortalecer la democracia podría operar como una salvaguarda cuando la representación no ha funcionado bien. Es decir, la revocatoria en teoría podría funcionar como una válvula de seguridad, un mecanismo de contención que contribuya a resolver crisis profundas dentro de los cauces institucionales. Considerando la frecuencia con que en el pasado se utilizaron vías autoritarias para resolver estos conflictos, los recurrentes estallidos populares observados en la región o el creciente desencanto con el sistema representativo, esta potencialidad no es desdeñable.

El análisis de los casos presentados aquí nos permite sugerir diferentes escenarios:

1. *la revocatoria no se activa o se activa muy poco porque no cumple un rol relevante en el sistema político.* Este escenario es compartido por dos casos opuestos, el cubano y el suizo. En el primero, la revocatoria aparece como un mecanismo muy limitado porque solo se orienta a los delegados locales (directamente electos). Dada la baja

autonomía del municipio cubano, es poco lo que se dirime y puede resolverse en este nivel. A su vez, no cabe esperar que la revocatoria suponga un impulso de apertura o democratización del sistema político cubano.

En el caso suizo el resultado es semejante en relación al poco uso, pero deriva de una situación opuesta: dado el poder que otorgan a la ciudadanía otros mecanismos (iniciativas y referendos), más eficientes para intervenir directamente en la definición de los asuntos públicos, la revocatoria se usa con muy poca frecuencia. La diferencia entre ambos casos deriva del rol latente de la institución. Mientras en Cuba no hay una potencialidad del mecanismo más allá de estas prácticas escasas, en Suiza los cantones que la regulan cuentan con un mecanismo de emergencia al que la ciudadanía podría recurrir de considerarlo necesario.

2. *la revocatoria no se activa con más frecuencia por la existencia de trabas formales o informales que lo dificultan o impiden.* Este sería el caso de Colombia, en que los requisitos de activación son elevados; de Venezuela, dada la fuerte intervención del organismo electoral; también de Argentina, en que se han interpuesto diversos obstáculos para impedir las activaciones promovidas por ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil. En definitiva, la revocatoria es un mecanismo con un diseño 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.
3. *mecanismo de control ciudadano.... en manos de los partidos:* El caso peruano sugiere que las elecciones son el principal incentivo para activar revocatorias. O sea, no es la ciudadanía, sino organizaciones políticas, partidos o líderes políticos los principales promotores. El análisis de Colombia –pese al fracaso de estos intentos– igual que el único cantón en que la revocatoria se ha activado recientemente

en Suiza, y en alguna medida la experiencia de Estados Unidos, colocan a los partidos políticos como principales actores activando revocatorias. Escenarios de fragmentación, volatilidad y personalismo parecen reforzar esta tendencia.

Cuando existen provisiones para activar revocatorias de mandato en contextos autoritarios o híbridos, no cabe esperar un papel relevante del mecanismo. Esto puede resultar obvio, pero en el escenario subnacional, en casos como el argentino, los ejercicios de la revocatoria muestran también en qué medida hay una carencia, ya que la revocatoria no ha podido activarse por la intervención del poder judicial, por ejemplo. A su vez, contextos con mayores garantías institucionales para completar el proceso (cuando el organismo electoral se limita a su rol de contralor y garante de la legalidad) pero en contextos de fragmentación y baja institucionalización del sistema de partidos, la revocatoria produce problemas de gobernabilidad sin resolver los de legitimidad (como ocurre en Perú actualmente). Finalmente, la revocatoria solo podría funcionar de forma apropiada en contextos en que las instituciones democráticas funcionan, la ciudadanía cuenta con garantías institucionales y los partidos se comportan responsablemente.

En definitiva, se produce una situación paradójica: parece que la revocatoria solo podría fortalecer la democracia en contextos en que la fortaleza de la democracia la vuelve innecesaria.

Cuadro No. 2
El diseño institucional de la revocatoria del mandato (Suiza y las Américas)

País	Autoridades revocables	Causales	Período en que se puede activar	Firmas	Tiempo	Umbral part.	Mayoría requerida	Si la autoridad es revocada	Función del organismo electoral
Argentina	Alcaldes, concejales, gobernadores	Predomina la insatisfacción	variable	Entre 10 y 25%	variable	variable	variable	Se convoca a elecciones/ asumen los suplentes	Control de legalidad
Bolivia	Todas las autoridades electas	Incumplimiento de programa Insatisfacción	Mitad del mandato, antes del último año	15,25% o 30% (s/tamaño del distrito)	90 días	50%+1	Mayoría simple y mayor cantidad de votos de aquellos con los que se eligió a la autoridad	Se convoca a elecciones	Control de legalidad juzga los causales en el caso del voto programático
Cuba	Delegados de elección directa	Insatisfacción	En cualquier momento	20/25%				Se elige un nuevo delegado	S/d
Colombia	Alcaldes y Gobernadores	voto programático, Insatisfacción	Después del primer año y antes del último	40% sobre el % de votos obtenidos	180 días	55% sobre el % de votos obtenidos	Mayoría absoluta por incumplimiento de programa 60% para insatisfacción	Se convoca a elecciones	Control de legalidad Juzga los causales en el caso del voto programático

País	Autoridades revocables	Causales	Período en que se puede activar	Firmas	Tiempo	Umbral part.	Mayoría requerida	Si la autoridad es revocada	Función del organismo electoral
Ecuador	Toda autoridad electa	Incumplimiento del plan de campaña; inobservancia disposiciones sobre participación ciudadana; incumplimiento de sus funciones y obligaciones.	Después del primer año y antes del último	Entre 10% y 25% (s/ el tamaño del distrito)	Entre 60 y 180 días	No se establece	Mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Mayoría absoluta de sufragantes para el caso del presidente	Asumen los suplentes	Control de legalidad Juzga los causales
Estados Unidos	Alcaldes, gobernadores, legisladores	insatisfacción	Inmediatamente/pasado el primer año	Entre 12% y 40%	variable	No se establece	Mayoría simple	Se convoca a elecciones	Control de legalidad
Perú	Alcaldes, gobernadores, regidores	Debe estar fundamentada pero no requiere ser probada	Después del primer año y antes del último	25%	ilimitado	50%+1	Mitad más uno de los votos válidos (desde 2005)	Asumen los suplentes o se convoca a elecciones	Control de legalidad
Suiza	Cuerpos electos popularmente	Insatisfacción	En cualquier momento	variable		No se establece	Mayoría simple	Se convoca a elecciones	Control de legalidad
Venezuela	Toda autoridad electa	Descontento, insatisfacción	Mitad del mandato, antes del último año	20%	3 días	25%	Mayoría simple	Asumen los suplentes o se convoca a elecciones	Control de legalidad

Fuente: elaboración propia con base a las constituciones y leyes nacionales y a los organismos electorales (por detalles véanse los capítulos dedicados a cada caso en este volumen).

Referencias bibliográficas

- Annunziata, R. (2011). “Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”. *Íconos*, N°40, pp. 57-70.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Auer, A. (2007). “National Referendums in the Process of European Integration: Time for Change,” in *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*, ed. Anneli Albi and Jacques Ziller. Netherlands: Kluwer Law International pp.261-271.
- Kaufmann, B. y Waters, D. (2004). *Direct Democracy in Europe*. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press.
- Cronin, T. (1989). “The Recall Device”, en *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*. Harvard University Press.
- Goldfrank, B. (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política*, 26 n° 2.
- Hug, S. y Tsebelis, G. (2002). “Veto Players and Referendums around the World,” *Journal of Theoretical Politics* 14, no. 4: 465-515,.
- Hwang, J. (2007). *Direct Democracy in Asia: a Reference Guide to the Legislations and Practices*. Taipei: IRI-Taiwan Foundation for Democracy,.
- Jiménez Martín, C. (2006). “Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa”, *Análisis Político*, núm. 58, Bogotá.
- Lee, J. y Kaufmann, B. (2009). *Global Citizens in Charge: How Modern Direct Democracy Can Make Our Representative Democracy Truly Representative*. Seoul: Korea Democracy Foundation.
- Levitsky, S. (1999). Fujimori and Post-Party Politics in Peru. – *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 3: 78-92.
- Lissidini, A.; Welp, Y. y Zovatto, D. (2008). *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo,

- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza.
- Mansbridge, J. (2013). “Repensando la participación” en Robin, S. y Ford A. (Comps.) *Representación y participación*. Rosario: Ediciones del Revés.
- Massüger, N. y Welp, Y. (2013). “De Suiza a América Latina: desafíos de la democracia directa”, *Cuadernos del ICGDE* n°6.
- Massuger, N. y Welp, Y. (2013). “Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador”, en Méndez F. y Wheatley J. (eds.) *Constitution-Making and Popular Participation*, Great Britain: Ashgate.
- Nolte, D. y Schilling-Vacaflor, A. (eds.). (2012). *New Constitutionalism in Latin America*, Great Britain: Ashgate.
- Papadopoulos, Y. (1995). “Analysis of Functions and Disfunctions of Direct Democracy: Top-Down and Bottom-Up Perspectives,” *Politics & Society* 23, no. 4: 421-448.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- Robin, S. y Ford A. (Comps.) (2013). *Representación y participación*. Rosario: Ediciones del Revés.
- Seele, A. y Peruzotti, E. (2009). *Participatory Innovations and Representative Democracy in Latin America*, Woodrow Wilson Press/Johns Hopkins UP.
- Serdült, U. & Welp, Y. (2012). “Direct Democracy Upside Down” en *Taiwan Journal of Democracy* 8 (1),
- Spivak, J. (2004). “California’s Recall. Adoption of the ‘Grand Bounce’ for Elected Officials”, *California History*, vol. 81, núm. 2.
- Wheatley, J. (2008). “Direct Democracy in the Commonwealth of Independent States: The State of the Art”, C2D Working Paper Series 28/2008. Centre for Research on Direct Democracy. ISSN 1662-8152. Disponible en <http://www.c2d.ch>.
- Welp, Y. (2010). “El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder”, *Nueva Sociedad* No. 228, Argentina.

- Welp, Y. y Serdült, U. (2009). *Armas de doble filo*. Buenos Aires: Prometeo,.
- Welp, Y. (2013). “¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria de mandato en perspectiva comparada”, *Revista Elecciones* n°13, ONPE-Perú.
- Zovatto, D. (2006). “Instituciones de democracia directa en América Latina” en Payne, M. Zovatto, D. y Mateo, M. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington: BID/IIDAE.

Sobre los autores

Facundo Arques

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional del Litoral (Argentina). Sus intereses de investigación están centrados en sistemas políticos, mecanismos de democracia directa y análisis político comparado. En 2012 su trabajo titulado “Sistemas políticos y usos de mecanismos de democracia directa: Uruguay y Venezuela desde una perspectiva comparada” fue seleccionado para representar a la Universidad Nacional del Litoral en la vigésima edición de las Jornadas de Jóvenes Investigadores organizadas por la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM).

Ana Sofía Castellanos Santamaría

Socióloga con mención en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Máster en Democracia de la Universidad de Siegen (Alemania). Cuenta con experiencia en investigación en Ciencia Política en temas relacionados con democracia directa, justicia electoral, sistemas electorales, sistemas de partidos, partidos políticos y populismo. Además, cuenta con dos años de experiencia en procesos de edición y publicación en el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador. Actualmente se desempeña como investigadora en el Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

Ana Beatriz Franco-Cuervo

Politóloga, doctorada en ciencia política por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Vinculada desde 1999 a la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Actualmente es profesora e investigadora, asociada de dicha Universidad. Fundadora e integrante del Observatorio de Proceso Electorales (OPE) y desde 2007 es miembro del grupo técnico de la Misión de Observación Electoral (MOE).

Teodoro Yan Guzmán Hernández

Licenciado en Derecho (2002) y Doctor en Ciencias Jurídicas (2007). Profesor auxiliar a tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana (Cuba), donde imparte Derecho Constitucional, Teoría del Estado y Teoría del Derecho. Desde 2004 se ha interesado por el estudio de los modelos democráticos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Sus publicaciones han estado relacionadas con estos modelos desde una óptica constitucional. Sobre la revocatoria del mandato ha escrito “Legados normativos para democratizar la revocatoria del mandato desde el (neo)constitucionalismo latinoamericano”, en Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, Pastor Viciano (coord.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.

Miriam Kornblith

Directora del Programa de América Latina y el Caribe de la Fundación Nacional por la Democracia (National Endowment for Democracy, NED), Washington DC. Profesora (J) de la Universidad Central de Venezuela. Ha sido vice-presidente del Consejo Nacional Electoral de Venezuela. Es socióloga egresada de la Universidad Católica Andrés

Bello y doctora en ciencia política por la Universidad Central de Venezuela. Ha sido investigadora visitante del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), y asociada al Centro de Políticas Públicas y al Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Stanford, Estados Unidos. Es autora de libros y numerosos artículos publicados en diversos países.

Matt Qvortrup

Dr. Qvortrup realizó sus estudios en Brasenose College, Universidad de Oxford (Reino Unido). La BBC lo ha definido como uno de los principales expertos del mundo sobre referendos. Sus libros incluyen, entre otros, *A Comparative Study of Referendums* (Un estudio comparativo de los referendos, 2002), *The Political Philosophy of Jean-Jacques Rousseau* (La filosofía política de Jean-Jacques Rousseau, 2003), *Balloting to Stop Bullets* (Votar para detener las balas, 2013) y *Referendums Around the World* (Referendos en el mundo, 2013). Ha trabajado como experto para el Departamento de Estado de Estados Unidos y ha enseñado en la London School of Economics. Es director de investigación en la Academia de Defensa del Reino Unido.

Uwe Serdült

Vice-director del Centre for Research on Direct Democracy (C2D) en el Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), Universidad de Zúrich, y profesor en la Universidad de Zúrich. Sus campos de investigación son la democracia electrónica, la democracia directa, los procesos de toma de decisiones y las policy networks, además del análisis de redes sociales, el cambio institucional y las políticas públicas comparadas. Ha publicado artículos científicos en revistas de varios países; escrito capítulos para libros como “Intergovernmental Relations”, publicado

en el Handbook of the Swiss Politics; “Referendum Campaign Regulations in Europe and Latin America”, en Financing Referendum Campaigns (ed. Palgrave); y ha co-coordinado la publicación Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada (editorial Prometeo). Sobre voto electrónico, recientemente ha publicado “Internet Voting for the Swiss Abroad of Geneva: First Online Survey Results”, en Electronic Government and Electronic Participation.

Fernando Tuesta Soldevilla

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Hizo sus estudios de doctorado en Ciencia Política, en la Universidad Karl Ruprecht, Heidelberg (Alemania). De 2000 a 2004, fue Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Consultor en temas de elecciones, partidos políticos y opinión pública para varios organismos internacionales. Ha participado como observador electoral en más de una docena de elecciones en América Latina. Ha sido profesor de la Universidad de Lima, de la Universidad del Pacífico y de la Academia Diplomática del Perú. Es profesor de Ciencia Política en la PUCP y en la UNMSM. Fundó y dirigió el Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Es autor de numerosos libros y capítulos en libros colectivos, así como en revistas académicas. Colaborador de los diarios El Comercio, La República y del portal Infolatam. Blog: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/>

Mirella Vásquez Oruna

Politóloga de la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV). Ha trabajado en procesos electorales para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Ha participado en los proyectos de investigación

“Partidos políticos subnacionales” y “Dinámica del padrón electoral”, entre otros. En la actualidad forma parte del equipo de investigación de los proyectos: “Revocatoria del Mandato en el Perú” y “La autoridad cuestionada: revocatorias al mandato en el Perú 1997-2012”, en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es parte de la red de investigadores del Center for Research on Direct Democracy (c2d).

Julio Teodoro Verdugo

Doctor en Ciencia Política, FLACSO-México; Abogado por la Universidad de Cuenca; Especialista en Derecho Administrativo y Magíster en Derecho Constitucional ambos por la Universidad Andina Simón Bolívar; Diploma Superior en Gerencia de Gobiernos Seccionales, Universidad del Azuay-Cuenca. Fue Asesor Jurídico de la Universidad de Cuenca, de la Corte Constitucional del Ecuador y de la Función Legislativa ecuatoriana. Ha sido becado por méritos académicos por la UASB-Q, por la FLACSO-Ecuador y por la Secretaría de Educación Pública de México (SEP). Es autor del libro *El Juicio Político como mecanismo de Fiscalización y Control Político en la Función legislativa ecuatoriana*.

Yanina Welp

Directora Regional para América Latina en el Centre for Research on Direct Democracy (C2D), en el Zentrum für Demokratie Aarau, Universidad de Zürich. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) y Licenciada en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social, ambas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Entre otros, ha co-editado *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*, con Anita Breuer (Routledge, UK, 2014); *Caleidoscopio de la Innovación Democrática*.

tica en América Latina, con Laurence Whitehead (FLACSO México, 2011) y *Armas de Doble Filo. La Participación Ciudadana en la encrucijada*, con Uwe Serdült (Prometeo, 2009). Ha publicado extensamente sobre democracia participativa, democracia electrónica, participación ciudadana y mecanismos de democracia directa en revistas especializadas de diferentes países (<http://yaninawelp.wordpress.com/publications>).

El Instituto de la Democracia del Consejo Nacional Electoral del Ecuador tiene el agrado de presentar a la ciudadanía, a las organizaciones políticas, a las organizaciones de la sociedad civil, a las instituciones de las funciones del Estado y a la comunidad académica, la segunda entrega de la serie "Ciencia y Democracia". En esta ocasión presentamos los resultados del proyecto de investigación coordinado por Yanina Welp y Uwe Serdült, distinguidos académicos que dedican su trabajo al estudio comparado de uno de los mecanismos de la democracia directa: la revocatoria del mandato.

ISBN 978-9942-07-622-9



9 789942 076229

