

II. Sección General

¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*

YANINA WELP**
UWE SERDÜLT***

Artículo recibido: 12 de julio de 2012
Artículo aprobado: 21 de agosto de 2012

Para citar este artículo: Welp, Y. y Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24 (1), pp. 169-192.

Resumen

La revocatoria de mandato ha ganado un lugar en la agenda pública latinoamericana a partir de la controversia generada por los referendos convocados en Venezuela (2004) y Bolivia (2008) para revocar a los presidentes Hugo Chávez y Evo Morales (ambos fracasados). Sin embargo, es en el ámbito local donde esta

* Una primera versión de este trabajo fue preparada para el Seminario Internacional sobre Democracia Directa y Derechos de Participación Política, organizado por el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, con el apoyo de Agora Democrática (Programa conjunto del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), y la Universidad Andina Simón Bolívar, 29 y 30 de noviembre de 2010, Quito, Ecuador.

** Doctora en Política y Ciencias Sociales de Pompeu Fabra University, Barcelona, España. Correo electrónico: yanina.welp@zda.uzh.ch

*** Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Zurich. Correo electrónico: uwe.serdult@zda.uzh.ch

institución ha sido activada con más frecuencia y podría estar generando cambios profundos. Este trabajo se propone analizar la introducción, los usos y las consecuencias de la revocatoria de mandato a nivel local en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. A continuación (1), se analiza brevemente la vinculación del referéndum revocatorio con la democracia representativa y su adopción en los países pioneros en el despliegue de mecanismos de democracia directa (MDD) “desde abajo” o activados por la ciudadanía. (2) Luego, se plantea el contexto en que recientemente se ha producido una notable expansión de MDD en distintos lugares del mundo. Posteriormente, (3) se analiza la situación latinoamericana para considerar el contexto en que se promovieron mecanismos participativos, los debates en que la revocatoria ha sido introducida y las prácticas registradas. Por último, (4) se extraen algunas conclusiones tentativas sobre las potencialidades y riesgos que conlleva este mecanismo de democracia directa.

Palabras clave: *mecanismos de democracia directa, revocatoria de mandato, países andinos, participación ciudadana, instituciones*

Título en inglés

Abstract

In the public agenda in Latin America recall has gained of importance since the controversies generated by the votes in Venezuela (2004) and Bolivia (2008) in order to recall Presidents Hugo Chavez and Evo Morales, respectively (both attempts failed). However, it is on the local level where this institution got activated most frequently and where it could be responsible for major political changes. In this article, we analyze the introduction, use and consequences of the recall on the local level in Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela. We briefly discuss recall in the light of the current debate on representative democracy and its adoption as a mechanism of direct democracy (MDD) from 'bottom-up', initiated by the citizens. Furthermore, we describe the context under which MDDs have proliferated in various places of the world. More specifically, we then continue to explore where and in which context in Latin America recall was promoted as an element of participatory democracy. Finally, we come up with tentative

conclusions about the potential and risks involved with this particular mechanism of direct democracy.

Keywords: *mechanisms of direct democracy, recall, Andean countries, citizen participation, institutions*

¿Renovação, crise ou mais do mesmo? A revocatória de mandato nos governos locais latino-americanos

Resumo

A revocatória de mandato tem ganhado um lugar na agenda pública latino-americana a partir da controvérsia gerada pelos referendos convocados na Venezuela (2004) e na Bolívia (2008) para revocar aos presidentes Hugo Chávez e Evo Morales (ambos os referendos fracassados). No entanto, é no âmbito local onde esta instituição tem sido ativada com maior frequência e poderia estar gerando mudanças profundas. Este trabalho se propõe analisar a introdução, os usos e as consequências da revocatória de mandato a nível local na Bolívia, na Colômbia, no Equador, no Peru e na Venezuela. A continuação, (1) analisa-se brevemente a vinculação do referendun revocatório com a democracia representativa e sua adoção nos países pioneiros no desdobramento de mecanismos de democracia direta (MDD) “desde embaixo” ou atividades pela cidadania. (2) Depois, expõe-se o contexto em que recentemente tem se produzido uma notável expansão de MDD em distintos lugares do mundo. Posteriormente, (3) analisa-se a situação latino-americana para considerar o contexto no qual se promoveram mecanismos participativos, os debates em que a revocatória tem sido introduzida e as práticas registradas. Por último, (4) extraem-se algumas conclusões tentativas sobre as potencialidades e riscos que implica este mecanismo de democracia direta.

Palavras-chave:

Representación y mecanismos de democracia directa: antecedentes

En términos generales, las bases de la democracia representativa, tal como se entienden en la actualidad —distribución y equilibrio de poderes, elección de representantes y ausencia de mandato imperativo y revocabilidad permanente—, hunden sus raíces en los procesos que acompañaron a las revoluciones francesa y americana (Manin, 1998). Distanciándose del modelo de democracia directa griega, en la democracia moderna la representación establece una diferencia sustancial en la forma de gestionar lo público y concebir el ejercicio del poder político.

A diferencia del *delegado*, que es un vocero de aquellos que lo han nombrado, el *representante* asume un poder que se le confiere para velar por el bienestar general y no sólo por el de sus electores. En teoría, la elección de las autoridades a intervalos regulares permite a los representados conservar el derecho a reelegir o no al político o partido en el gobierno, operando como un mecanismo de control. Otra condición de la democracia representativa es que las decisiones sean resultado de un debate colectivo (en el Parlamento) que finaliza con la obtención de una mayoría de votos, lo que implica la posibilidad de negociar y cambiar de idea.

La libertad de opinión y el acceso a información pública son claves en este modelo, ya que permiten al ciudadano formarse y tomar decisiones al elegir a sus representantes. Así, aunque los gobernantes no estén obligados a seguir el mandato de sus electores, tampoco pueden ignorarlo. A su vez, otras instituciones establecen controles y límites al ejercicio del poder (por ejemplo, el Poder Judicial establece el control de legalidad; las leyes y la distribución de competencias ponen límites a la jurisdicción de cada actor).

Cuestionable o no, el modelo más estrictamente representativo fue el predominante en la mayoría de los países democráticos que se fueron consolidando durante los siglos XIX y XX, aunque con características particulares como las que conlleva la existencia de una fuerte disciplina de partido que deriva en diferentes tipos de representación

(más vinculada a los electores en casos como el norteamericano, y más rígida y vertical en casos como el español, en que la disciplina partidaria tiene más peso).

Pero hubo algunas excepciones, entre las que destaca Suiza. La construcción de la Confederación se dio desde abajo, en un proceso de acuerdos entre cantones que cedieron competencias al gobierno central.¹ El referendo fue el mecanismo que en buena medida permitió el acuerdo y la paulatina cesión de competencias, ya que operó y opera como un resguardo frente al poder central. Los mecanismos de democracia directa (MDD) fueron introducidos con la primera Constitución, en 1848 (referendo obligatorio para ratificar la Constitución). En 1874, el movimiento democrático introdujo el referendo legislativo opcional, que permite vetar leyes. En 1891 fue introducida la iniciativa popular para la reforma de la Constitución. Las enmiendas constitucionales de 1921 y 1977 abrieron camino al referendo para la ratificación de determinados tratados internacionales² (Serdült 2007; Auer, 2008).

Lo que nos interesa destacar de la experiencia suiza es que las instituciones de democracia directa fueron introducidas, y se mantuvieron y sostuvieron en el tiempo, debido a que funcionaron como un instrumento para proteger el equilibrio de poder entre los ciudadanos, los cantones y el Gobierno Federal. Estas instituciones no pueden ser activadas ni por el Poder Ejecutivo (Consejo Federal) ni por el Parlamento (Asamblea Federal), sino que sólo pueden ser convocadas por los ciudadanos mediante el cumplimiento de unos determina-

¹ Aunque hay un debate abierto sobre el origen de la democracia directa suiza, la bibliografía suele mencionar dos raíces: por un lado, la influencia de la revolución francesa llegada con la invasión napoleónica; por otro, la tradición de muchas pequeñas localidades de tomar decisiones en asamblea a mano alzada (*landgemeinde*) (Dardanelli, 2011).

² Se puede observar el diferente peso adquirido por estas instituciones a lo largo del tiempo (1840-2010). Desde la implementación de estos mecanismos hasta la actualidad se han realizado 564 convocatorias, de las que 191 fueron referendos obligatorios (iniciados porque así lo establece la Constitución), 172 fueron iniciativas populares (propuestas ciudadanas), 166 referendos opcionales (reacción ciudadana frente a propuesta de leyes o medidas) y 35 contrapropuestas (presentadas por la Asamblea Federal como respuesta a iniciativas ciudadanas). Por detalles ver [www.e2d.ch / Data / Profiles](http://www.e2d.ch/Data/Profiles)

dos requisitos o porque así lo establece la Constitución (referendo obligatorio).

Pero pese a que Suiza es el país con más larga tradición y cantidad de prácticas de democracia directa, la revocatoria de mandato no fue ni es una institución destacada. Lo que se encuentra en al menos media docena de cantones es el derecho de los ciudadanos a votar sobre si el término del gobierno y/o parlamento debe ser interrumpido antes del período establecido, en cuyo caso se deben organizar nuevas elecciones (en este sentido, no es un voto personalista, sino contra el conjunto de la institución). Este mecanismo fue introducido en el siglo XIX, no existe en el nivel nacional y no ha sido muy utilizado. Recientemente, en el cantón de Ticino se extendió la posibilidad de activar la revocatoria también al nivel local (ZDA-Avina, 2012).

No fue en Suiza, sino en Estados Unidos, donde fue introducida la moderna revocatoria de mandato. Ocurrió en algunos estados norteamericanos a principios del siglo XX. Los MDD se habían discutido más de un siglo antes, durante la convención de Filadelfia (1787), reunida para la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América. Sin embargo, en aquel momento se descartaron porque predominó una visión negativa sobre la inestabilidad que estos mecanismos podrían generar.³ Posteriormente, el reclamo de instituciones de participación ciudadana directa fue retomado por el Partido Socialista Laborista, a fines del siglo XIX. Los laboristas defendían el mandato imperativo contra los abusos de poder de los representantes, pero su demanda tampoco prosperó (Spivak, 2004). Fue el Movimiento Progresista el que finalmente logró la introducción de la revocatoria de mandato y otras instituciones de democracia directa durante la revisión de la Constitución de Los Ángeles, en 1903. Por entonces, el argumento central a favor fue la potencialidad de los MDD para prevenir la corrupción dando poder a los ciudadanos.

³ Alexander Hamilton sostenía que la revocatoria convertiría a los legisladores en esclavos de los caprichosos humores de los ciudadanos (citado en Spivak, 2004, p. 22).

Según la investigación de Spivak (2004), 27 estados norteamericanos incluyen iniciativas y referendos, mientras 36 permiten la revocatoria de algunos representantes. Se han registrado miles de intentos de revocatoria, sobre todo en los gobiernos locales, pero pocos de ellos han llegado a ser votados. El reciente incremento de revocatorias respondería, según el autor, a dos procesos: la alta abstención electoral, que hace que sea más fácil juntar las firmas requeridas para iniciar la revocatoria (ya que se debe coleccionar un porcentaje de firmas vinculado con la participación en las elecciones que dieron su puesto al representante); y la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que facilitan y aceleran las campañas de activación del mecanismo. Pero no sólo la revocatoria de mandato está en auge, sino que los MDD en general se han expandido en diversas regiones del mundo.

La expansión de los mecanismos de democracia directa

Los MDD se suelen clasificar según su origen: a) obligatorio o automático; b) convocado “desde arriba” o referendo de autoridades; y c) convocado “desde abajo”. Así, el referendo puede ser convocado de forma automática, porque así lo establece la ley (normalmente la Constitución como norma suprema), para ratificar reformas constitucionales o para consultar de forma vinculante sobre determinados temas (según los casos, ratificación de tratados internacionales, cambio en los límites territoriales, modificación de la edad requerida para ejercer el sufragio, etc.) En general, sus resultados son vinculantes. Las convocatorias iniciadas “desde arriba”, por el Presidente y/o el Parlamento, son optativas y pueden ser o no vinculantes. Por último, en muchos países la Constitución permite que la ciudadanía, cumpliendo determinados requisitos (un número de firmas, entre otros posibles), pueda convocar a un referendo “desde abajo” para proponer o vetar leyes o reformas constitucionales.

La democracia directa “desde abajo”, en manos de la ciudadanía, ha ganado peso en la agenda política junto a otros procesos participativos como las audiencias públicas, los presupuestos participativos o los foros ciudadanos, entre otros (Ramírez y Welp, 2011). Sin negar su

importancia, puede decirse que instituciones participativas innovadoras como las mencionadas han tenido mayor difusión en los gobiernos locales. Sin embargo, al confrontarlas con los mecanismos de democracia directa, pensamos que otorgan un poder reducido a la ciudadanía por su carácter consultivo o porque otorgan poder de decisión sobre temas acotados (como por ejemplo un porcentaje limitado del presupuesto).⁴ Por el contrario, aunque los MDD en manos de la ciudadanía pueden otorgar un gran poder para la toma de decisiones, las instituciones que más se han utilizado son el referendo de autoridades, iniciado por el parlamento o consejo deliberante, el presidente o alcalde y, de forma creciente, el referendo obligatorio convocado porque así lo establece la ley o la Constitución para determinadas situaciones (Welp 2010).

Hacia 1950 sólo cuatro países permitían a sus ciudadanos convocar a un referendo reuniendo un determinado número de firmas y otros requisitos (Suiza, Lichstenstein, Letonia y Estonia). Por el contrario, numerosos gobiernos habían realizado consultas “desde arriba”. Para 2009, un total de 38 países habían regulado alguna institución de democracia directa desde abajo, pero sólo en 19 se habían activado alguna vez, mientras al menos 156 permitían el referendo obligatorio o facultativo (Welp y Serdült, 2012).

Desde la década del ochenta se observa un resurgimiento del debate en torno a la necesidad de fomentar las instituciones de participación ciudadana (Kaufmann y Waters, 2004; Dalton et ál., 2001). Este discurso tiene diversas aristas y justificaciones, que varían entre territorios. En Europa se asocia a la percepción de un desencanto de los ciudadanos con las instituciones de la democracia representativa, observado por algunos analistas en el descenso de la participación electoral y de la afiliación a partidos políticos y sindicatos (Lipset, 1992; Dalton y Watenberg, 2000).

En América Latina, la demanda de nuevos espacios para la participación ciudadana se asocia a la confluencia de procesos tales como

⁴ Una excepción a este carácter limitado se encuentra en algunas experiencias de autogestión de servicios públicos desplegadas en Venezuela (Goldfrank, 2011).

la restauración de la democracia iniciada a fines de los setenta, los procesos de descentralización de competencias desde los gobiernos centrales a los subniveles de gobierno y la transformación del discurso vivida por algunos partidos de izquierda radical que se incorporaron al juego político electoral una vez restaurada la democracia (Seele y Peruzzotti, 2009).

La revocatoria de mandato en América Latina

En América Latina, a nivel nacional, con la excepción de Uruguay que introdujo la iniciativa legislativa y el referendo abrogatorio en 1967 (aunque no hubo experiencias hasta después de la restauración de la democracia), las constituciones no incluían mecanismos de democracia directa susceptibles de ser activados por la ciudadanía. En el caso uruguayo, los MDD sólo existían en el nivel nacional. En los subniveles de gobiernos, un antecedente se observa en Argentina, donde las competencias de las provincias para dictar sus propias constituciones explican una temprana expansión de MDD, aunque las prácticas son escasas o nulas. Este escenario comenzó a cambiar en los noventa.

Reforma constitucional e instituciones de participación ciudadana

De los seis casos latinoamericanos en que la revocatoria de mandato está reglamentada en el nivel local, sólo en uno, Argentina, fue introducida antes de los noventa.⁵ En los otros cinco casos —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— puede observarse un patrón común: en todos ellos la revocatoria de mandato en el nivel local fue introducida desde el nivel nacional, a través de una reforma o aprobación de una nueva Constitución. En este sentido, a pesar de acompañar un proceso de transformación que en el discurso tuvo a la descentralización como uno de sus pilares, el mismo se realizó unificando las normas e instituciones participativas con las que contarían los gobiernos locales.

⁵ También en este país la Constitución Nacional aprobada en 1994 dio paso a una ola de reformas de las constituciones provinciales que ampliaron la difusión de mecanismos de democracia directa.

Sin embargo, el contexto en que las reformas constitucionales se producen y los alcances que tiene la revocatoria varían entre los casos. Así, Colombia y Venezuela, que aprobaron sus constituciones en 1991 y 1999, respectivamente, tienen en común el haber iniciado estos procesos en el contexto de un profundo desencanto ciudadano con las instituciones políticas. Pero en Colombia no hubo ruptura con el proyecto político anterior. Según Jiménez Martín (2006), detrás “del mito político del carácter emancipatorio y progresista la constitución de 1991 se logró invisibilizar el contenido económico neoliberal de la reforma”, mientras la inclusión de mecanismos de democracia directa y participativa habría aglutinado a distintos grupos, desviando la atención de las reformas de carácter económico.

En cambio en Venezuela, la coalición emergente encabezada por el presidente Hugo Chávez, levantando las banderas de la revolución bolivariana, fue la que promovió la creación de instituciones participativas. Con resultados controvertidos, acérrimos defensores y detractores, desde la reforma se han producido profundas transformaciones, numerosas consultas ciudadanas y expansión de instituciones participativas entre las que destacan los consejos vecinales (López Maya, 2008; Kornblith 2005; Goldfrank, 2011).

Perú muestra un contexto diferente, en cuanto la nueva Constitución no fue ni una respuesta a la demanda ciudadana ni un elemento clave de un proyecto político emergente. El autogolpe por el que el presidente Alberto Fujimori clausuró el Congreso en 1992 recibió la condena internacional; para evitar el aislamiento del país y sus consecuencias económicas, Fujimori convocó una asamblea constituyente que diera un barniz democrático y permitiera superar la crisis institucional abierta. La nueva Constitución creó un parlamento unicameral (antes bicameral) y redujo sus miembros de 240 a 120; redujo las competencias de los subniveles de gobierno, ampliadas apenas una década antes; introdujo la reelección presidencial y la pena de muerte por delitos de terrorismo; y junto a esto, incorporó mecanismos de democracia directa y rendición de cuentas (Maraví Sumar, 1998). Tanto aquí como en Colombia la revocatoria no incluye a la figura del presidente.

En Ecuador la revocatoria de mandato se introdujo por primera vez en 1997 (con la reforma de la Constitución de 1979). Su introducción se produjo en el contexto de la crisis provocada cuando el Parlamento destituyó al presidente Abadalá Bucaram, alegando incapacidad mental para ejercer el cargo, y fue modificada mediante referendo apenas un año más tarde, en 1998⁶ (Morales Viteri, 2009). Posteriormente, con la llegada de Alianza País al gobierno y la convocatoria a una asamblea constituyente, se amplió la institución para permitir la revocatoria de todos los cargos electos. La democracia participativa y la expansión de instituciones de participación y control ciudadanos fueron parte del discurso político de renovación democrática. Aun así, una nueva reforma ocurrida en 2010 volvió a poner límites a los procedimientos establecidos para activar la revocatoria.

El último país en que la revocatoria de mandato fue regulada es Bolivia. Semejante al caso venezolano y al ecuatoriano en 2008, aquí el mecanismo formó parte de un paquete de instrumentos de participación ciudadana promovidos en el marco de proyectos políticos emergentes. En el caso de Bolivia se suma también el antecedente de “la guerra del gas”, en 2003, que provocó la caída del presidente Ignacio Sánchez de Losada y en la que hubo una clara demanda ciudadana de intervención en la definición de políticas públicas (en este caso la política de hidrocarburos). En 2004, como respuesta a estas demandas, fue aprobada la Ley de Referendo y se produjo la primera convocatoria de la década (desde arriba), a la que seguirían muchas otras (Salazar Elena, 2009). En la tabla 1 se presentan sintéticamente los datos mencionados para cada país.

⁶ La pregunta decía: “¿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?”. La mayoría de la ciudadanía votó a favor (ver www.c2d.ch/data).

País	Elección de autoridades locales	Introducción de la revocatoria	Leyes que la regulan	Autoridades revocables
Argentina	Orígenes del Estado	Variable*	Constituciones de la Ciudad de Buenos Aires, Misiones, Corrientes, Chaco, Neuquén, Chubut, Río Negro y La Rioja	Variable*
Bolivia	Desde 1987 para alcaldes y desde 2005 para prefectos	Constitución de 2009	Ley del Régimen Electoral 026/2010	Todos los cargos electos
Colombia	Desde 1988	Constitución de 1991	Leyes 131 y 134 de 1995 y Ley 741 de 2002	Alcaldes y gobernadores
Ecuador	Desde 1945	1997 (reforma a la Constitución de 1979), 2008	Reglamento de Consultas Populares, Iniciativa y Revocatoria de mandato de 2011	Todos los cargos electos (desde 2008)
Perú	Desde 1963	Constitución de 1993	Ley 26.300	Alcaldes y regidores Autoridades regionales y magistrados electos
Venezuela	Desde 1990	Constitución de 1999	Resolución N° 030925-465, Normas para regular los procesos de referendos revocatorios	Todos los cargos electos

Tabla 1. Introducción de la elección de autoridades y revocatoria de mandato en América Latina

* En Argentina estas instituciones están reguladas por las constituciones provinciales, por lo que los requisitos y alcances varían entre casos.
Fuente: elaboración propia basada en constituciones y leyes nacionales

*El diseño institucional*⁷

La forma que adopta el referendo revocatorio difiere entre los casos, aunque en todos ellos se establece un tiempo en el que puede iniciarse el llamado (posterior al primer año de gestión y anterior al último) y un umbral de firmas para iniciar el proceso. Hay considerables variaciones en el porcentaje de firmas requerido, en los umbrales de participación (establecidos o no) y en las instituciones a cargo de controlar el proceso (nacionales o locales). En la tabla 2 se sintetizan las características y requisitos del referendo revocatorio en los países analizados.

El porcentaje de firmas establecido para activar la consulta es muy elevado en Colombia (40%)⁸ mientras es menor en Bolivia (15%). También el umbral de participación es diferente entre países, siendo Colombia el país más exigente en este sentido, ya que la revocatoria se produce además de si es votada por la mayoría, sólo si la participación es superior al 55% de los votos emitidos el día en que se eligió al mandatario.⁹ En Perú para que la revocatoria proceda se requiere la participación de un 50% de los electores y una mayoría de la mitad más uno de los votos válidos. A su vez, ha habido distintas modificaciones en los últimos años que han facilitado o aumentado los requisitos. En Ecuador, si antes se requería el 30% de firmas para iniciar el referendo, en 2008 el porcentaje se redujo al 10% (salvo para la revocatoria presidencial, que requería el 15%), y en 2011 volvió a elevarse para establecer porcentajes variables vinculadas al tamaño de la población.

Quisiéramos detenernos sobre los causales para activar la revocatoria de mandato. En Ecuador, en 2008 se redujeron los requisitos de justificación de la convocatoria a referendo, que antes era incumplimiento

⁷ Esta sección es un resumen y actualización de un trabajo previo de los autores (Welp y Serdült, 2011).

⁸ En Colombia el voto no es obligatorio, pero quienes quieran ejercerlo deben registrarse antes de los comicios. Este registro es el que establece quiénes pueden, posteriormente, activar una revocatoria.

⁹ El artículo 11 de la ley señalaba que para que proceda la revocatoria deben votar a favor un 60% de los votantes y estos deben representar al menos el 60% de los electores que eligieron al alcalde cuestionado. La misma fue modificada en 2002 (Ley 741) para establecer una mayoría de 55% (Constitución Política de Colombia de 1991, Arts. 40, 103 y 259, y leyes 131 y 134, por las que se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Ver <http://www.gobiernoenlinea.gov.co/>).

de mandato y corrupción con sentencia firme, para pasar a no requerir causa justificada (se sobrentiende que la pérdida de confianza basta para revocar a la autoridad). Sin embargo, la presión de la asociación de municipalidades y los partidos condujo a una nueva reforma en 2011. Desde entonces, según el *Reglamento de Consultas Populares, Iniciativa y Revocatoria de mandato* de 2011,¹⁰ la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas debe especificar los motivos, que deberán referirse a: a) los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura y que habrían sido incumplidos por la autoridad contra quien se dirige la petición; b) las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento, y/o; c) las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento (Art. 14). La Delegación Provincial del Consejo Nacional Electoral correspondiente al expediente debe resolver en siete días si admite o niega la solicitud (Art. 16). Esto vuelve a crear un mecanismo de intervención semidirecta, en la medida en que otras instituciones deben aprobar y validar la solicitud ciudadana.

País	Causas	Firmas	Umbral de participación	Mayoría requerida
Bolivia	Incumplimiento de programa	30%	50%+1	Simple
Colombia	Insatisfacción	40%	55%	Mayoría absoluta por incumplimiento de programa
	Incumplimiento de programa			
	Insatisfacción			60% para insatisfacción

¹⁰ El mismo figura en el Registro Oficial 536 y procede tras la aprobación de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regulan la Revocatoria del Mandato (Registro Oficial No. 445 de 11 de mayo del 2011).

País	Causas	Firmas	Umbral de participación	Mayoría requerida
Ecuador	Se deben especificar las causas y una institución decide la validez o no de las mismas	Según el tamaño de la circunscripción		Simple (de votos válidos)
Perú	Corrupción (no requiere ser probada)	25%	50%	Simple
Venezuela	Incumplimiento de programa Descontento, insatisfacción	20%	25%	Simple

Tabla 2. La revocatoria de mandato en el nivel local

Fuente: elaboración propia con base en las constituciones y leyes nacionales y en los organismos electorales

En Colombia la revocatoria sólo procede por incumplimiento de programa (voto programático) o *insatisfacción general de la población*. La Ley 131/1994 señala que “se entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura” (Art. 1). Los candidatos deben someter a consideración ciudadana un programa inscripto ante las autoridades electorales respectivas (Art. 3). Una vez electos, los alcaldes propondrán en sus respectivos concejos municipales, en sesión ordinaria, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social presentado, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidato (Art. 5).

En Perú, los causales de revocatoria incluyen tanto el incumplimiento del programa como la corrupción, aunque se afirma que “la solicitud

de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada”.¹¹

En Venezuela, no es necesario justificar las causas. Un fallo de la Corte Suprema señaló en 2002 que “la revocatoria del mandato no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica que se deriva del principio de soberanía popular, pues, por ser el pueblo soberano puede ejercer el poder con la finalidad de dejar sin efecto el mandato de sus representantes elegidos en el ejercicio de sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general, quienes quedan sometidos a la decisión del cuerpo electoral”.¹²

El referendo revocatorio en la práctica

El análisis y sistematización de las consultas llevadas a cabo hasta el momento enfrenta una limitación por las dificultades de acceder a información detallada sobre los contextos en que estas prácticas se han producido. Siendo el nivel local el ámbito analizado, el estudio comparado choca con la dificultad de sistematizar variables que permitan comprender los contextos en que una revocatoria se activa o se intenta activar y fracasa o, pese al supuesto descontento ciudadano, nunca llega a activarse. La investigación de estos aspectos es una tarea pendiente.

Con los datos obtenidos, podemos realizar una primera aproximación a los casos para ver con qué frecuencia, con qué resultados y en qué tipo de municipios la revocatoria ha sido convocada (la tabla 3 sintetiza esta información). Análisis de casos realizados por otros autores nos permiten también explorar el peso de variables contextuales que al momento nuestro estudio no puede sistematizar.

La institución nunca ha sido utilizada en Bolivia, la razón es obvia: dado que la reciente aprobación de la Constitución abre actualmente

¹¹ Constitución de Política del Perú, Art. 2, Ley 26300 y Ley 29313 de los derechos de participación y de control ciudadanos.

¹² Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila Barrios, 5 de junio de 2002.

la posibilidad de llamar a consulta por primera vez. Aun así, el seguimiento de noticias hace prever que se activen en el futuro próximo ya que a menudo hay demandas en tal sentido.

En Ecuador la revocatoria existe desde 1998. Entre ese año y 2008 el seguimiento de noticias mostró que hubo intentos que no tuvieron éxito.¹³ La reforma de 2008 tuvo sus efectos, reduciendo barreras y facilitando la activación del mecanismo. Esto explica que en 2010 se produjeran unos setenta referendos (ZDA Avina, 2012). La nueva reforma ocurrida en 2011 volvió a limitar la institución, que no ha vuelto a activarse.

En Venezuela se han activado consultas en una decena de ocasiones, en las que se ha producido el referendo y el cargo en cuestión ha sido revocado, pero ocurrió sólo una vez (consulta organizada por instituciones electorales centrales en el año 2007) y no han vuelto a registrarse referendos. Colombia y Perú aparecen como casos destacados por razones opuestas. Colombia por ciertas incoherencias que se observan en la activación de la revocatoria (que analizaremos a continuación) y Perú por la multiplicación de referendos revocatorios que en poco más de una década han superado los tres mil.

El caso colombiano resulta curioso dado que para activar la revocatoria se requiere un elevado 40% de firmas, que no obstante se ha obtenido en varias ocasiones. Sin embargo, una vez convocado el referendo, el mismo no ha prosperado en ninguna ocasión por falta de quórum. Jiménez (2001) sugiere que la explicación para la abstención radica en el mismo juego político. El alcalde prefiere reservar sus energías y apostar por la desmovilización y baja participación el día de los comicios. La distribución de votos a favor y en contra muestra el juego político desarrollado, ya que los votos a favor de la revocatoria

¹³ El rastreo de noticias desde el año 2003 indica que ha habido numerosos intentos y que ninguno de ellos se ha saldado con éxito (“Rechazan pedido de revocatoria de alcalde”, *El Universo*, 26 de enero de 2008; “Revocatoria de mandato no se aplica”, *El Universo*, 28 de mayo de 2007; “Hoy se plantea revocatoria de mandato”, *El Universo*, 25 de febrero de 2005; “Revocatoria de mandato se iniciaría en dos provincias”, *El Universo*, 13 de marzo de 2005; “Ni consulta ni revocatoria”, *El Universo*, 5 de diciembre de 2003). Los autores agradecen a Juan Pablo Morales Viteri por estas referencias y sus comentarios al respecto.

suelen superar el 80% e incluso el 90%, lo que permite sugerir que quienes rechazan la moción (empezando por el mismo gobierno cuestionado) optan por no hacer campaña alguna y de ese modo promover la abstención, que les resultará favorable.

Breuer (2010) indica que en 2009 en Colombia la tasa media de abstención superó el 80% en las revocatorias mientras en promedio fue de poco más del 40% en los comicios en que los alcaldes fueron electos. Lo curioso es que las firmas reunidas en algunos casos superan a los votos efectivos durante el acto electoral. A diferencia de Venezuela y Perú, donde la convocatoria es centralizada y gestionada desde la autoridad electoral nacional, en Colombia los comicios se realizan en el municipio. Esto podría explicar la abstención, dado que el proceso se realiza bajo un mayor control del gobierno y/o las instituciones locales, incrementando las posibilidades de coerción. Mientras la gestión local del proceso electoral parece conllevar este riesgo, la gestión desde el ámbito nacional parece limitar y cercar la autonomía municipal.

Perú es por lejos el país más activo en el uso de revocatoria de mandato. Se han realizado 3287 en ocho ocasiones (1997, 2001, 2004, dos en 2005, dos en 2008 y 2009),¹⁴ de las que centenares han concluido con el mandato de la autoridad en consulta. Se debe considerar aquí que el proceso se realiza a nivel nacional por tres instituciones.¹⁵ En el listado de causas mencionadas por los solicitantes de la revocatoria se encuentra un amplio espectro de cuestiones que van desde la inoperancia hasta la corrupción. Sólo por mencionar algunos: “malversación de fondos”, “incumplimiento del presupuesto participativo”, “ausencia permanente del distrito”, “inmoralidad administrativa y malos manejos del programa vaso de leche”, “nepotismo”, “no rendir

¹⁴ Durante el año 2012 habrá un nuevo proceso.

¹⁵ El primer trámite es la compra del llamado *kit* electoral, que es un archivo digital con las listas de electores para recolectar las firmas de quienes apoyan la convocatoria. Una vez obtenidas las firmas, el documento debe remitirse al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, para su verificación. Con la constancia de que las firmas son auténticas, la comisión que encabeza la solicitud debe volver a la ONPE que, una vez comprobado que el pedido reúne todos los requisitos, lo remite al Jurado Nacional de Elecciones. Por ello todas las convocatorias del año se realizan el mismo día.

cuentas”, “no residir en el distrito”, “abandono de proyectos y obras”. En la mayoría de los casos se presenta una combinación de cuatro o cinco motivos que originan el pedido de revocatoria.

País	Consultas	Revocatorias	Descripción
Bolivia	--	--	No hay registro de consultas debido a que la Constitución fue aprobada recientemente y no ha pasado el plazo en el que podría iniciarse la solicitud de revocatoria.
Colombia	32	--	Ninguna de las consultas ha tenido validez, por falta de quórum. Se ha intentado activar sin éxito en al menos un centenar de ocasiones. Ha habido intentos de activarlo.
Ecuador	78	S/d	Las primeras experiencias se registraron en diciembre de 2010. El cambio normativo ha vuelto a limitar las prácticas.
Perú	3287	Centenares	La solicitud de referendo se inicia ante autoridades electorales nacionales que centralizan los pedidos y luego hacen un llamado a referendo que se realiza el mismo día para todos los municipios en que se hayan cumplido los requisitos. Convocados por el Consejo Nacional Electoral el 7 de octubre de 2007. La participación ha variado entre un mínimo del 33% (Ature) y un máximo del 65% (Anzoategui), con una media del 53%, tendiendo a ser mayor cuanto menor es el municipio. El sí triunfó en todas las ocasiones, por lo que se procedió a la revocatoria.
Venezuela	10	10	

Tabla 3. El referendo revocatorio en el nivel local. Llamados a consulta

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida de las instituciones electorales de cada país. Consejo Nacional Electoral de Venezuela; Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia; Ofical Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de Perú.

* Datos actualizados a diciembre de 2010.

Tuesta Soldevilla ha señalado que en Perú las revocatorias se dan con independencia de la mayoría con la que el alcalde haya llegado al

poder (no habría relación entre partidos que acceden al gobierno con mayorías más débiles y mayor frecuencia de revocatorias); por el contrario, una situación corriente es la de una coalición ad hoc de perdedores de las últimas elecciones, unidos para desplazar de sus cargos a los ganadores.¹⁶ En este artículo se presentan resultados de un trabajo en progreso, que deberá ser completado. Aun así, esto sugieren que la mayor parte de las revocatorias se produce en municipios pequeños. Por ejemplo, sólo el 5,8% de los municipios en que se produjeron revocatorias en 2001 tenía más de cinco mil electores registrados, mientras que sólo el 6% de los municipios en que se realizaron revocatorias tenía una población mayor a cinco mil habitantes en 2004 (tabla 4).

Notas para abrir la discusión

Los procesos de descentralización de competencias, el desencanto ciudadano con el funcionamiento de la democracia y las crisis políticas fueron el telón de fondo sobre el que se produjo la introducción de la revocatoria de mandato en el nivel local en América Latina. Sin embargo, el único elemento común a los cinco casos analizados es la introducción desde el nivel nacional de gobierno (desde arriba hacia abajo) a través de la reforma o aprobación de una nueva Constitución. Mientras en algunos casos la introducción de MDD acompañó un proceso de profundización de la descentralización (al menos inicialmente en Venezuela), en otros las reformas introducidas redujeron el poder y las competencias de los niveles locales, mientras introdujeron un arma más que —podemos especular— podría activarse con la intención de intervenir en la lucha entre poderes regionales y nacionales.

Gobiernos de izquierda (Venezuela, Ecuador y Bolivia) y gobiernos de corte neoliberal han promovido la introducción de esta institución (Perú, Colombia). La diferencia que detectamos entre ellos es que en los primeros la revocatoria se aplica a todas las autoridades, mientras en los segundos el presidente no puede ser revocado.

¹⁶ Entrevista publicada en *El Comercio*, enero de 2008.

Convocatoria	Referendos revocatorios ¹	Porcentaje de alcaldes revocados	Porcentaje de regidores revocados	Municipios	Porcentaje de municipios con más de cinco mil electores
1997	181	69	78	60	8.3
2001	622	7	6	171	5.8
2004	876	16	16	185	6.5
2005	67	62+50*	65+33	15	26.7
2008	1215	40	44	239	s/d
2009	326	33	49	70	10
Total	3287			740	--

Tabla 4. La revocatoria de mandato en los municipios de Perú

Fuente: Oficial Nacional de Procesos Electorales (ONPE) * Hubo dos consultas ese año.

(1) Se entiende como el número de autoridades sometidas a referéndum revocatorio en el nivel local.

Las causas para activar la revocatoria difieren. Mientras en unos países se ha regulado el voto programático, obligando a los candidatos a plantear un plan de gobierno coherente y registrado que permite evaluar su gestión (Colombia), en otros los causales son simple descontento o corrupción que no requiere ser probada (Perú). Creemos que el voto programático adolece de diversas dificultades de aplicación, ya que mientras las campañas fuerzan a prometer más de lo posible, la realidad fuerza a readaptar el plan de gobierno. En algunos casos es posible esta adaptación, que debe ser aprobada por el concejo deliberante (Colombia).

En Ecuador la nueva Constitución acabó con el sinsentido de la corrupción con sentencia firme como causa de revocatoria (¿por qué permitir la continuidad en el cargo a responsables políticos con sentencia firme?). Pero posteriormente se volvieron a introducir requisitos e intermediaciones que limitan el carácter directo del mecanismo.

La lucha contra la corrupción parece, a primera vista, que puede conducirse por mejores medios que una consulta popular en la que el gobierno de turno, con recursos (económicos, humanos, etc.) podría ejercer influencia sobre un voto que se dirimiría finalmente en función de razones más mediáticas que referidas a los hechos alegados (corrupción, incumplimiento de programa). Las dificultades para activar mecanismos de democracia directa (conseguir un número de firmas y seguir determinados procedimientos) explica que sea más fácil activar la revocatoria en municipios pequeños, o que los partidos políticos de la oposición sean los mejor situados para hacerlo (y las razones profundas podrían estar más vinculadas a la lucha por el poder que a la mejora de la calidad institucional).

Otras experiencias de mecanismos de democracia directa sugieren que puede ser más efectivo el referendo abrogativo y la iniciativa ciudadana que el referendo revocatorio, que no garantiza que la nueva autoridad electa vaya realmente a actuar de acuerdo con los deseos de las mayorías. Por último, la activación del referendo revocatorio sin causa justificada parece estar incentivando la inestabilidad institucional en los pequeños municipios peruanos, en la medida en que los partidos políticos que pierden en una elección tienen estímulos

para establecer una alianza de todos contra el ganador. La intensidad con que la revocatoria es activada en pequeños municipios podría abonar esta tesis, que requiere mayor investigación.

Referencias

- Auer, A. (2008). Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina. En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto. (Coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Breuer, A. (2010). *Investigando la baja frecuencia de uso de mecanismos de democracia directa de iniciativa ciudadana en América Latina: lecciones del caso colombiano*. Paper presentado en el Annual Congress of the Latin American Studies Association (LASA), 6-9 de octubre, Toronto, Canadá.
- Dalton, R. y Watenberg, M. P. (Eds.) (2000). *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*. New York: Oxford University Press.
- Dalton, R., Bürklin, W. y Drummond, A. (2001). Public opinion and direct democracy. *Journal of Democracy*, 12, 141-153.
- Dardanelli, P. (2011). The emergence and evolution of democracy in Switzerland. En M. F. de Malone, *Achieving democracy. Democratization in theory and practice*. London: Ed. Continuum.
- Goldfrank, B. (2011). Los consejos comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?, *Iconos*, 40.
- Jiménez Martín, C. (2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa, *Análisis Político*, 58, Bogotá.
- Jimenez, W. (2001). Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades, ajustes necesarios. *Territorios*, 5, 35-48.
- Kaufmann, B. y Waters, D. (2004). *Direct democracy in Europe*. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press, patrocinado por Initiative and Referendum Institute (IRI).
- Kornblith, M. (2005). The referendum in Venezuela: Elections versus democracy. *Journal of Democracy*, 16, , 124-137.
- Lipset, S. M. (1992). Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política. En A. Batlle (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- López Maya, M. (2008). Venezuela, Hugo Chávez y el bolivarianismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14 (3), 55-82.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

- Maraví Sumar, M. (1998). El funcionamiento de las instituciones de la democracia directa en el Perú a partir de la Constitución política de 1993. *Ius Et Praxis*, 4 (2), Chile: Universidad de Talca, 135-148.
- Morales Viteri, J. P. (2009). De la carta negra al movimiento de los forajidos: plebiscitos y referendos en Ecuador. En Y. Welp y U. Serdült. *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires: Prometeo.
- Papadopoulos, Y. (1995). Analysis of functions and disfunctions of direct democracy: Top-down and bottom-up perspectives. *Politics & Society*, 23 (4), 421-448.
- Ramírez, F. y Welp, Y. (2011). Introducción al dossier: democracia y participación ciudadana en América Latina. *Iconos*, (40), Flacso-Ecuador, dossier especial.
- Salazar Elena, R. (2009). Bolivia: el referendo. en Y. Welp. y U. Serdült (Coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires: Prometeo.
- Seele, A. y Peruzotti, E. (2009). *Participatory Innovations and Representative Democracy in Latin America*. Baltimore/ Washington: Woodrow Wilson Press/Johns Hopkins University Press.
- Serdült, U. (2007). *Direct democracy in Switzerland and its discontents*, Paper presentado en la I.^a Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires 14 y 15 de marzo.
- Serdült, U. y Welp, Y. (2012). Direct democracy upside down. *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1).
- Spivak, J. (2004). California's recall. Adoption of the "Grand Bounce" for elected officials". *California History*, 81 (2).
- Welp, Y. (2010) "El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. En *Nueva Sociedad*, 228.
- Welp, Y. y Serdült, U. (2011). ¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina. En Y. Welp y L. Whitehead, *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México: Flacso.
- V ZDA-Avina Workshop (s.f.). *La revocatoria de mandato en los municipios latinoamericanos*, sede del C2D, Aarau, Suiza, 13 de febrero. Recuperado de www.dd-la.ch