

# Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local<sup>1</sup>

Fernando Tuesta Soldevilla<sup>2</sup>

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 mecanismo<sup>3</sup>, 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 autoridad<sup>4</sup>. Esta corriente de opinión considera, por cierto, que el mecanismo debería extenderse a los representantes en el Congreso<sup>5</sup>.

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 también es defendido, en tanto otorga un instrumento político de control de la autoridad elegida, sobretodo en escenarios de disconformidad. Sin embargo, si bien la participación política es importante, no se debe soslayar el hecho 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 gobernabilidad 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 mostrar el complejo 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 todos los mecanismos de democracia directa, la revocatoria cuestiona directamente a la autoridad. Por ello es necesario distinguir, en el campo de la participación política ciudadana, dos tipos de fenómenos políticos: 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).

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada al “7mo Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)”, Bogotá 25-27 de setiembre 2013.

<sup>2</sup> Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales, en la especialidad de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

<sup>3</sup> IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado, 16 de enero del 2012.

<sup>4</sup> IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado, 19 de noviembre del 2012.

<sup>5</sup> IPSOS Apoyo, Opinión y Mercado. 25 de marzo del 2013.

Es decir, elección y revocatoria son de naturaleza distinta. En una se compete por el poder, en la otra se cuestiona el poder. El hecho 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 de 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 confluír 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 una 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, sin embargo, 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. No participaron en la elección, por oponerse al gobierno de Alberto Fujimori por considerarlo ilegítimo, los partidos de mayor tradición, el Partido Aprista Peruano (PAP), Acción Popular (AP) e Izquierda Unida (IU), salvo 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 socialcristiano Partido Popular Cristiano (PPC) con 15, el Frente Independiente Moralizador (FIM) con 7, Renovación con 6, el izquierdista Movimiento Democrático de Izquierda, 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 confluyeron las posturas del fujimorismo (Cambio 90/NM),

y el MDI<sup>6</sup>. A los pocos meses de promulgada la Constitución, en 1994, en la Comisión de Constitución, los congresistas José Gustavo García Mundaca (MIA), Barba Caballero (CODE), y Roger Cáceres Velásquez (FNTE) presentaron una propuesta<sup>7</sup>. En base a esa propuesta, la del MDI y un documento de Francisco Miró Quesada Rada, actual director de el diario El Comercio, se aprobó y promulgó la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (26300).

## **2. Peligroso juego de reglas institucionales**

El desprestigio de los partidos y la fuerte corriente participacionista, hicieron que las reglas de 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 lo 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 diez provincias de Argentina a nivel subnacional. En el Perú se decidió tomar la misma dirección, al acotar el mecanismo sólo para las autoridades municipales y, posteriormente, regionales. Años más tarde, Venezuela, Ecuador y Bolivia, implementaron el mecanismo de revocatoria para toda autoridad elegida.

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 N° 26300<sup>8</sup>, 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 locales<sup>9</sup>, eligiéndose los municipios, a través del voto directo, desde 1963<sup>10</sup> 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.

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> Barba y Cáceres Velásquez se habían opuesto a la revocatoria. Sin embargo, hacen 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Hay 25 gobiernos regionales, 195 municipios provinciales y 1639 municipios distritales.

<sup>10</sup> 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.

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 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 correspondiente<sup>11</sup>.

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

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

<b>Año</b>	<b>Kits vendidos</b>	<b>Solicitudes aprobadas</b>	<b>%</b>
1997	270	61	23
2001	875	173	20
2004	762	188	25
2005	30	21	70
2008-2009	1607	317	20
2012-2013	2256	399	18
<b>Total</b>	<b>5800</b>	<b>1159</b>	<b>20</b>

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

<sup>11</sup> 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.

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 país<sup>12</sup>.

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 limitación<sup>13</sup>.

Finalmente, a diferencia de otros países, no existe un tiempo límite preciso para buscar firmas de adhesión. En la práctica, si no se logran firmas 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 organismo 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 revocatoria<sup>14</sup>.

**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

<sup>12</sup> El 2013, Lima tiene 6,358,317 electores, por lo que el 25% correspondería a 1'589,579 electores.

<sup>13</sup> Sobre verificación de firmas en Lima ver <http://www.reniec.gob.pe/portal/detalleNota.htm?nota=633>

<sup>14</sup> 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".

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
<b>Total</b>	<b>910</b>	<b>100.0</b>

c) **Pluralidad de la revocatoria.** A diferencia del mecanismo europeo parlamentario, en donde la asamblea es sujeta de revocatoria, en América 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 1273 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 SÍ y por el NO<sup>15</sup>. 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 ocasionó 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 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)<sup>16</sup>.

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 accesitarios.

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. Allí se aplica la misma fórmula que una elección ordinaria, pero al ser solo a los revocados, no asegura que el nuevo alcalde tenga mayoría absoluta, sobre todo en

---

<sup>15</sup> Resolución Jefatural N° 095-97-J-ONPE

<sup>16</sup> 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.

circunscripciones grandes. Pero cuando se revoca a más de un tercio, pero no al alcalde, se aplica el sistema electoral proporcional, con lo que nadie conseguirá la mayoría.

Es pues la post revocatoria la que tiene también efectos institucionales 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, el mecanismo que ha producido 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) 4712 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 68 autoridades y Colombia a 32<sup>17</sup>.

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% eran municipios que habían tenido ya 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. Y es 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 Cochan (Cajamarca), Curimaná (Ucayali). Desde 1995, en esos distritos no ha habido alcalde electo que no haya pasado por una CPR. Uno de los casos extremos sucedió en San Silvestre de Cochan, 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 las CPR de todos los alcaldes anteriores. Cuando por fin ganó (2010) luego de varios intentos, todos los grupos políticos se unieron y lo revocaron<sup>18</sup>.

**Cuadro No. 3**  
**1997-2013: Distritos con mayor número de CPR**

Departamento	Provincia	Distrito	Número de antecedentes	Año de Consulta
Cajamarca	San Miguel	San Silvestre de	5	1997-2001-2004-

<sup>17</sup> Ni en Estados Unidos, país más antiguo en el uso de este instrumento tiene cifras tan elevadas en más de un siglo.

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



		Cochan		2008-2012
Ucayali	Padre Abad	Curimaná	5	1997-2001-2004-2009-2013
Puno	Puno	Amantaní	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 757, son distritos 748 y solo 6 provincias. Asimismo, en ningún caso un presidente regional o miembros del Consejo Regional han sido sometidos a consulta popular de revocatoria.

De este universo, con más de una CPR, se encuentra 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 sí, como parecen indicar las evidencias. 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**  
**1997-2012: Población Electoral de las CPR**

Población Electoral	Total	%
<b>Menos de 5000 electores</b>	931	91.7
<b>Más de 5000 electores</b>	84	8.3
<b>Total</b>	<b>1015</b>	<b>100</b>

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. En un porcentaje mayor se encuentran en la Sierra (60.5%), seguida de la Costa (30.4%) y el menor número 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 (provincias).

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 1552 autoridades municipales, ninguna regional, de las cuales 279 son alcaldes y 1273 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, de un total de cuatro del mandato total. No hay país que en tan poco tiempo, 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, un instrumento, una vía por donde se han canalizado múltiples frustraciones, 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**

<b>Autoridades sometidas a consulta 1997-2013</b>					
<b>Años</b>	<b>Alcaldes</b>	<b>Regidores</b>	<b>Total</b>	<b>Alcaldes revocados</b>	<b>Regidores revocados</b>
1997	<b>61</b>	<b>129</b>	<b>190</b>	<b>42</b>	<b>93</b>
2001	<b>166</b>	<b>461</b>	<b>627</b>	<b>11</b>	<b>28</b>
2004	<b>187</b>	<b>691</b>	<b>878</b>	<b>29</b>	<b>109</b>
2005-I	<b>13</b>	<b>54</b>	<b>67</b>	<b>8</b>	<b>35</b>
2005-II	<b>6</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
2008	<b>240</b>	<b>999</b>	<b>1239</b>	<b>95</b>	<b>444</b>
2009	<b>67</b>	<b>271</b>	<b>338</b>	<b>22</b>	<b>132</b>
2012	<b>264</b>	<b>1040</b>	<b>1304</b>	<b>69</b>	<b>400</b>
2013-I	<b>1</b>	<b>42</b>	<b>43</b>	<b>0</b>	<b>25</b>
<b>Total</b>	<b>1005</b>	<b>3708</b>	<b>4713</b>	<b>279</b>	<b>1273</b>

Fuente: InfoGob – Jurado Nacional de Elecciones

#### 4. Actores principales de la revocatoria

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

Un incentivo de indudable impacto ha sido el proceso de descentralización desarrollado desde la década pasada. Ésta, 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 recursos<sup>19</sup>. 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 la 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 lo que se sostenía como argumento, 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 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 está 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

---

<sup>19</sup> Si en el 2000, las transferencias el 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.

**Porcentaje de triunfo de alcaldes  
luego sometidos a revocatorias**

<b>% de ganador</b>	<b>1997-2012</b>	<b>%</b>
<b>Mas de 50</b>	<b>53</b>	<b>5.22</b>
<b>49 a 40</b>	<b>181</b>	<b>17.81</b>
<b>39 a 30</b>	<b>378</b>	<b>37.20</b>
<b>29 a 20</b>	<b>358</b>	<b>35.24</b>
<b>19 a 10</b>	<b>46</b>	<b>4.53</b>
<b>Total</b>	<b>1016</b>	<b>100</b>

**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)<sup>20</sup>. Difícilmente se puede conocer el número exacto cuando se trata de operadores políticos de terceros, como de otros ex candidatos o ex alcaldes. 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 Nacional.

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. Reglas que se cambian, 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.

---

<sup>20</sup> Para la CPR del 2009, el 36% fueron candidatos en las elecciones del 2006 (ONPE: 2010: 59).

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 correspondía 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 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 válidos<sup>21</sup>. 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 procedía<sup>22</sup>.

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 62 alcaldes hubieran sido revocadas 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 451 alcaldes revocados. Se ha optado finalmente por este último universo, por modificatoria de la ley, con el consiguiente impacto en el número de revocados.

**Cuadro No.7**  
**Simulación: autoridades revocadas 1997-2012**

<b>Fecha</b>	<b>Universo: Padrón electoral *</b>	<b>Universo: Votos validos**</b>	<b>Revocados 1997-2012</b>
--------------	-------------------------------------	----------------------------------	----------------------------

<sup>21</sup> Ley 29313, promulgada el 28 de diciembre del 2008

<sup>22</sup> En el 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 una 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 de mandato (artículo 21 de la Ley 26300).

	<b>Alcaldes que hubieran sido revocados</b>	<b>Alcaldes que hubieran sido revocados</b>	<b>Alcaldes efectivamente revocados</b>
<b>1997</b>	0	42	42
<b>2001</b>	11	112	11
<b>2004</b>	29	100	29
<b>2005</b>	5	11	11
<b>2008</b>	10	95	95
<b>2009</b>	4	22	22
<b>2012</b>	3	69	69
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>451</b>	<b>279</b>

\* Simulación sobre la base de electores y \*\* votos válidos

### **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 de mandato corto, imponiéndose el inmovilismo en el municipio. Esto ha sometido a esta institución del gobierno local a un fraccionamiento del periodo de mandato, en tres sub periodos, en los que difícilmente una autoridad tiene tiempo suficiente para desarrollar una gestión adecuada.

**Cuadro No. 8**  
**Tres periodos de mandato cuando hay NEM**

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

<b>REV 2012</b>	1 año 9 meses	8 meses 7 días	1 año 5 meses 24 días
<b>REV 2013 Lima</b>	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.

**Cuadro No. 9**  
**No. Organizaciones políticas en el municipio luego de las NEM**

N° de organizaciones políticas	N° de concejos 2009	N° de concejos 2010
3	15	7
4	4	0
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>10</b>

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 del 2013, se debieron excluir 14 circunscripciones de las NEM, en la medida en que no se presentaron listas de candidatos (Pachaconas, Quicacha, Yauca, Tapay, 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**  
**2013: Autoridades sometidas y excluidas de las NEM**

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	7	-1	6

regidores			
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, muchas 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 de 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<sup>23</sup>, 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.

## BIBLIOGRAFIA

CALDERON, Julio y Rocío VALDEAVELLANO: *Izquierda & Democracia. Entre la Utopía y la Realidad*. Lima: CENCA, 1991.

CARRION, Julio y Patricia ZARATE: *Cultura política de la democracia en el Perú: hacia la igualdad de oportunidades*. Lima: IEP, 2012.

<sup>23</sup> "ONPE, JNE Y RENIEC presentan proyecto para nueva Ley de Revocatoria", La República, 28 de mayo de 2013.



CASTIGLIONI, Julio César: *Revocatoria de autoridades. Derecho de Control Ciudadano*. Lima: Castiglione Abogados, 2013.

DEL AGUILA, Alicia: "La revocatoria en análisis comparado: notas para la reforma en el Perú", en *Argumentos* Año 7, No.2, Lima: IEP, mayo 2013

GROMPONE, Romeo: "Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores", en Patricia ZARATE: *Participación ciudadana y democracia (Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales)*. Lima. IEP, 2005.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE): "Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Regionales y Municipales 2012". Lima: JNE, 2012.

MONTOYA ALBERTI, Ulises y Hugo SIVINA HURTADO (Directores): *Revocatoria, vacancia y suspensión de autoridades regionales y municipales*. Lima: Márquez Editores, 2012.

NOHLEN, DIETER: *Diccionario de Ciencia Política*. México: Porrúa, 2006.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE): Consultas populares de revocatoria 1997-2009 y nuevas elecciones municipales 2005-2010, Lima 2010.

REMY SIMATOVIC, María Isabel: "Y se vienen las revocatorias" en la Revista *Argumentos* Año 2 N° 1, 2008.

[http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp\\_cont=1073](http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1073)

REMY SIMATOVIC, María Isabel: *Múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*, Lima: Instituto de Estudio Peruanos (IEP) 2005.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: "Es deleznable la revocatoria, pero no ilegal", *La República* 05 de enero 2012. <http://www.larepublica.pe/columnistas/politika/es-deleznable-la-revocatoria-pero-no-ilegal-05-01-2012>

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando: "La revocatoria y calidad democrática", *La República* 12 enero 2012.

<http://www.larepublica.pe/columnistas/politika/revocatoria-y-calidad-de-la-democracia-12-01-2012>

WELP, Yanina Y Uwe SERDÜLT: "Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria del mandato en los gobiernos locales de América Latina", en Yanina WELP Y Laurence WHITEHEAD (Compiladores): "Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina. México: Flacso/IDEA Internacional, 2011.

WIENER BRAVO, Elisa: "Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla". En: Fernando EGUREN, M.I.REMY y Patricia OLIART (Editores): *SEPIA X Perú: El problema agrario en debate*. Lima: SEPIA; 2004.