

GOBERNABILIDAD LOCAL Y REVOCATORIAS DE AUTORIDADES MUNICIPALES EN EL PERÚ, 1997-2009

JAI ME MÁRQUEZ CALVO

<jmarquezcalvo@gmail.com>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

[RESUMEN] El artículo expone el modo en el que se han llevado a cabo las consultas populares de revocatoria en el Perú. El autor considera que este mecanismo de control ciudadano canaliza los conflictos locales de gobernabilidad. Así, a partir de la exploración de dos hipótesis básicas: que existe un problema de mala gestión que afecta la gobernabilidad y que los ciudadanos pierden la confianza en sus autoridades, el autor analiza el funcionamiento del sistema electoral y del sistema político local con la finalidad de comprender la relación entre los conflictos sociales que surgen en el ámbito local y los procesos de control y de consulta que son promovidos por los ciudadanos.

[PALABRAS CLAVE] Consultas populares de revocatoria, gobiernos locales, autoridades subnacionales, gobernabilidad, Perú

[Title] Local Governability and recalls of municipal authorities in Peru

[Abstract] The article describes the way in which Popular Consultations of Revocation have been conducted in Peru since the author believes that the mechanism of social control directs the local conflicts of governance. From the exploration of two basic hypotheses: that there is a problem of mismanagement affecting governance and that citizens lose confidence in their authorities, the author examines the functioning of the electoral system and the local political system in order to understand the relationship between social conflicts that arise at a local level and control and consultation processes that are encouraged by citizens.

[Keyword] Recalls, local governments, sub-national authorities, governability, Peru

MÁRQUEZ CALVO, Jaime «Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997 - 2009». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, v. 12, n.º 13, pp. 99-133.

[Recibido] 13/06/12 & [Aceptado] 11/11/13

* Una versión preliminar de una parte de este artículo fue publicada en portugués por la revista *Debates de NER*, año 11, n.º 18, pp. 39-82, julio/diciembre de 2010 (revista de la Universidad Federal de Río Grande do Sul).

INTRODUCCIÓN

La revocatoria de autoridades municipales es un derecho de participación política reconocido por el art. 31.º de la Constitución Política del Perú de 1993 y desarrollado por la Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, Ley N.º 26300. Este derecho consiste en la capacidad que tienen los ciudadanos para retirar el mandato de las autoridades que fueron elegidas a través del voto popular cuando han perdido la confianza de sus electores.

Para hacer viable este derecho de naturaleza política la ley establece un mecanismo llamado «consulta popular», mediante el cual los ciudadanos se pronuncian sobre si están a favor o en contra de retirar el mandato de la autoridad para quien se solicita la revocatoria. Para ello intervienen los organismos electorales que deberán organizar el proceso electoral y garantizar el ejercicio del derecho al sufragio a fin de que los electores «voten» en la consulta popular y, de acuerdo con la decisión democrática de la mayoría, proclamen la revocatoria o no de la autoridad sometida a este mecanismo de control.

Dos hipótesis básicas, a partir de la revisión de las experiencias de revocatorias desarrolladas en el Perú durante los años 1997, 2001, 2004, 2005, 2008 y 2009, nos llevan a explicar por qué este mecanismo de control ha sido (y sigue siendo) tan utilizado para limitar el poder de las autoridades municipales, sobre todo en distritos donde:

- a) Existe un *problema de mala gestión que afecta la gobernabilidad local*, generando conflictos que llevan a poner en cuestión el mandato de las autoridades municipales a través de las solicitudes de revocatorias. Ello se explica porque las ofertas políticas con las que estas autoridades llegan a ser elegidas a los cargos municipales son por lo general incumplidas, lo cual produce una situación de descontento social que se traduce, en un corto plazo, en el planteamiento de solicitudes de revocatorias ante los organismos electorales.
- b) La existencia de conflictos que se producen por la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus autoridades, debido a gestiones que no permiten el ejercicio de mecanismos de control por parte de sus electores. Esta desconfianza no tiene que ver necesariamente con cuánto haya sido el

nivel de respaldo electoral obtenido por la autoridad durante la elección que originó su mandato —una hipótesis generalmente utilizada en estos casos—, sino en la existencia de una débil representación que dificulta a las minorías asumir una cuota de responsabilidad para garantizar la gobernabilidad durante el periodo de gestión de las autoridades electas.

Estas dos hipótesis centrales suponen analizar dos variables clave. La primera tiene que ver con el funcionamiento del sistema electoral con el que se eligen las autoridades municipales. Dicho sistema electoral, por sus características, no asegura una buena representación de las autoridades elegidas. El efecto del llamado «premio de mayoría», establecido en la legislación electoral municipal, limita las capacidades de actuación de los actores políticos de oposición a la gestión de las autoridades municipales ejecutivas.

La segunda variable a analizar es el funcionamiento del sistema político local. En muchas de las circunscripciones en las que se producen las solicitudes de revocatorias de autoridades municipales, es notoria la ausencia de un Estado democrático que cuente con funcionarios y autoridades que respondan a las demandas ciudadanas. Esta situación produce un descontento con la gestión local que se traducirá posteriormente en demandas de revocatorias de autoridades locales. Sin embargo, el funcionamiento del sistema político local no ofrece a los ciudadanos la posibilidad de ejercer control sobre la gestión de sus autoridades municipales pese a la existencia de una normatividad favorable a ello.

Ambas variables —sistema electoral y sistema político— son importantes para entender las revocatorias como mecanismos institucionales que canalizan conflictos de gobernabilidad local y que, a la vez, plantean la necesidad de activar otros *mecanismos de la democracia participativa*. Así, para el mejor funcionamiento de la democracia en el ámbito municipal, no solo se requiere de procedimientos que permitan el cuestionamiento y la eventual destitución de las autoridades elegidas —lo cual debería considerarse una suerte de «recurso último»—, sino también de mecanismos de control de la gestión pública en el ámbito local (rendición de cuentas, espacios de concertación y negociación, consultas ciudadanas, etc.) que contribuyan a hacer más eficiente el desempeño de tales autoridades.

De esta manera, entendemos —a la luz de la experiencia de las revocatorias llevadas a cabo en el país— que la legitimidad de las autoridades municipales no reside única y exclusivamente en el origen de su mandato a través del voto popular. De allí que no debería interesarnos fundamentalmente si el porcentaje con el que las autoridades resultaron elegidas fue o no suficientemente representativo. La fuente de legitimidad se da también a través de una gestión eficiente, entre cuyos componentes se debe considerar la participación ciudadana que tiene el efecto de fortalecer la legitimidad de la gestión local y la disminución de los riesgos de conflictividad en el ámbito local.

Por ello nos proponemos, en este trabajo, establecer la relación que existe entre las revocatorias de autoridades municipales en el Perú con el desarrollo de gestiones locales ineficientes que se expresan en la existencia de conflictos locales, ausencia de condiciones de gobernabilidad y carencia de mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, pretendemos demostrar la necesidad de que la gestión pública local incorpore mecanismos de la democracia participativa dirigidos al control ciudadano sobre las autoridades elegidas, a efectos de incrementar la eficiencia en la gestión y disminuir así las posibilidades de conflictos que amenacen la gobernabilidad local.

1. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Hoy en día no podríamos hablar de un sistema político democrático si el ordenamiento jurídico que lo sustenta no cuenta con suficientes garantías para que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones. La participación ciudadana en los asuntos del Estado se asocia al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad de los sistemas políticos, teniendo en cuenta, por una parte, que un régimen democrático supone la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio del poder y en los asuntos públicos; y, por otra parte, que la gobernabilidad está condicionada, entre otros factores, por la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales y mantener la estabilidad y el consenso político, lo cual solo es posible si existen elevados niveles de participación popular.

Como sabemos, los mecanismos de participación política son definidos como instituciones del derecho público que posibilitan o hacen efectivo el de-

recho humano a la participación de las personas. Para algunos, inclusive, se trata de indicadores que permiten medir el grado de democracia —representativa o directa— que tiene un país determinado. Los derechos políticos se han ido transformando y enriqueciendo como resultado de la madurez de los pueblos y la voluntad política de sus gobernantes. Sin embargo, hay que precisar que el fundamento de ambas se encuentra en las fuentes mismas del Estado democrático de derecho.

Así, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Constituyente Francesa de 1789, la soberanía reside en la nación que es la fuente del poder originario de un gobernante, quien representará a la nación por mandato expreso del pueblo y no por voluntad propia.

De acuerdo con la teoría rousseauiana del pacto social, el Estado democrático de derecho es la base de un esquema político sustentado en el control social de los ciudadanos respecto de sus autoridades elegidas. A decir de Prud'Homme, esto nos lleva a

[...] la necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la capacidad de participación política de la ciudadanía, [lo que ha puesto] nuevamente sobre la mesa de discusión la conveniencia de buscar mecanismos que integren estas dos formas de democracia (PRUD'HOMME 1998: 1).

En su dimensión jurídica la participación política debe ser entendida como un derecho político del ciudadano que se expresa o materializa, a su vez, a través de otros derechos. Como derecho político implica el involucramiento activo de los ciudadanos en tres relaciones jurídico-políticas fundamentales: las que resultan del proceso de conformación de los gobiernos (selección de los representantes); las que se derivan del control de los gobernantes (control de la representación); y las que proceden de los procesos de toma de decisiones públicas (procesos decisionales).

Cada elemento incluido en esta definición puede servir de indicador general del estado de la participación política en una sociedad. En el caso específico de la participación en la toma de decisiones, puede definirse como el derecho político del ciudadano a intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones públicas como manifestación esencial del ejercicio del poder político.

La participación ciudadana es un derecho humano fundamental, pues su no-existencia limitaría el campo de actuación de los individuos dentro de un Estado. Sin embargo, es también un valor por cuanto se considera base y principio de todo sistema democrático. No hay democracia que no haya asumido algún tipo de mecanismo que permita a los ciudadanos participar de manera directa o indirecta en la toma de decisiones sobre asuntos de carácter público. Dichos mecanismos están incorporados en las constituciones políticas de los Estados y en normas regulatorias especiales.

Así, la Constitución Política del Perú de 1993 reconoce el derecho a la participación política como un derecho humano fundamental (art. 2.º, inciso 17) en favor de los ciudadanos peruanos a través de diferentes mecanismos participativos. En el art. 31.º (De los Derechos Políticos) se establece que tales mecanismos pueden darse a través de la elección de autoridades, referendos, iniciativas legislativas, remoción o revocación de autoridades y demandas de rendición de cuentas a sus autoridades electas. Establece también la Constitución Política que los derechos de participación política en el ámbito municipal son regulados por ley específica, es decir, por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N.º 27972.

2. LA REVOCATORIA COMO MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA

En general, la participación política puede presentarse a través de los llamados mecanismos de democracia directa, que incluyen todos aquellos que se producen sin mediación de la representación (referendos, consultas populares, plebiscitos, revocatorias, etc.). Si bien en el Estado moderno es muy difícil prescindir del principio de representación, suele llamarse «participación indirecta» a aquella que tiene lugar a través de los representantes elegidos mediante del voto.

En el *Diccionario electoral* del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), se dice que existe

[...] *democracia* directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurre personalmente a tomar las decisiones políticas [...]. Ese sistema resulta imposible de aplicar en las formaciones estatales actuales y aún es difícil de imaginar en las poblaciones más pequeñas. No solamente por el número de habitantes, sino por-

que la complejidad de la vida actual no concede a las personas el tiempo suficiente para poder consagrarse al gobierno de la comunidad que es una ocupación exigente (CAPEL 1989: 353).

Además se especifica que la revocatoria «constituye un procedimiento a través del cual los *electores* pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del periodo para el que fue elegido». La revocación del mandato establece un procedimiento que hay que situar en el marco de la democracia directa y en el ámbito de la titularidad de los cargos públicos. En efecto, se trata de la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público.

A pesar de las dificultades que ofrece la construcción del concepto de mandato representativo, el mecanismo de la revocación del mandato ha adquirido cierto auge en algunas constituciones iberoamericanas como un instrumento de *democracia* directa destinado al control del abuso de *poder* de los que ocupan un cargo, especialmente en los ámbitos regional y local.

En la actualidad, ha perdido sentido la contraposición tradicional entre los instrumentos de democracia directa y los de democracia representativa, a la hora de configurar la expresión de la voluntad popular. El sistema representativo es hoy en día la única forma real de plasmar la idea de la democracia, de manera que el análisis que se haga sobre el funcionamiento del sistema representativo será en realidad un juicio acerca del funcionamiento de la democracia.

3. LEGITIMIDAD DEL MANDATO Y REPRESENTACIÓN

La legitimidad y la representación tienen que ver con el interés general que se expresa a través de dos aspectos básicos del funcionamiento de la democracia: la realización periódica de elecciones y las normas. Las elecciones son previas a la formación de un gobierno y crean la legitimidad de los elegidos, quienes deberán sentirse obligados a tomar como referencia sus propios programas electorales. Ello, como es sabido, no obsta para que una vez en el gobierno los elegidos puedan cambiar de orientación alegando también que «las circunstancias han cambiado». En un Estado de derecho, la legislación es el instrumento a través del cual se fija la pauta de actuación de los poderes de Estado para así evitar los excesos a los que pueden llegar los gobernantes.

Asimismo, la legitimidad de los gobiernos democráticos se hace patente en las instituciones de la democracia representativa. Así, el sufragio universal es lo que hace posible la democracia y permite el paso del gobierno por consentimiento a una forma indirecta de autogobierno como la democracia representativa. En cualquier caso, puede afirmarse que la legitimidad del sistema democrático ha encontrado en el sufragio universal y en la representatividad del poder legislativo dos componentes indispensables. Por el «imperio de la ley», el Estado de derecho mantiene bien delimitadas las atribuciones de sus gobernantes, para el bien de la libertad de los ciudadanos.

Todo esto nos induce a pensar que la estructura institucional de la democracia representativa, muy bien dotada en teoría de controles y garantías frente a posibles excesos de los gobernantes, presenta aspectos que no acaban de encajar con las necesidades o las prácticas de la acción de gobierno.

La participación política tiene su manifestación más clara y repetida en las elecciones. No obstante, hay que recordar que la participación (institucionalizada o no) tiene como objetivo influir en una decisión y, en principio, parece que hay muchos centros de decisión fuera del alcance de los ciudadanos. Pero por lo que se refiere a las decisiones que toman los gobiernos, la relativa falta de influencia de los ciudadanos en la actual democracia representativa se ve compensada por la fuerza de ciertos movimientos sociales, como los ecologistas y feministas, así como el poderío de las organizaciones corporativas a que ya se ha aludido, y que constituyen de hecho importantes instrumentos de participación como, por ejemplo, los medios de comunicación social.

Ello conduce a que a la expansión del ámbito del gobierno generada por los mandatos constitucionales o por la decisión de los partidos se añada la que resulta de las demandas de dichos movimientos sociales. En tal sentido, quizá sí podría establecerse una relación inversamente proporcional entre participación y gobernabilidad. Además, la respuesta gubernamental establece un precedente: se tenderá a exigir la misma receptividad al mismo tipo de demandas de forma permanente. Sin embargo, también podría decirse que cada demanda dirigida a los gobernantes comporta un reconocimiento de la función que cumplen, aunque sea crítica respecto a su actuación. En otras palabras, el incremento de la participación, en ciertos casos, ofrece a las instituciones gubernamentales la oportunidad (quizás no deseada) de ensanchar la propia legitimidad.

Al respecto, vale preguntarse si esta situación podría producirse en los casos en que se plantea la solicitud de revocatoria de autoridades municipales. Creemos que no, pues en tales casos nos encontramos ante un cuestionamiento de la legitimidad del mandato y de la representación de dichas autoridades. En efecto, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, en favor de una relación de *legitimidad* en la que predomina el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado. El efecto jurídico esencial que se desprende de este concepto de mandato es, precisamente, su carácter irrevocable. Tras el ejercicio del *derecho de sufragio* el representante queda desvinculado de su circunscripción de origen y representa un colegio nacional único de forma que el Parlamento, como órgano, simboliza también a la nación en su conjunto (CAPEL 1989: 1141).

Para el caso de las revocatorias de autoridades municipales, las posibilidades de su éxito como mecanismo participativo reside en que no se produce tal desvinculación, pues se da dentro del mismo ámbito territorial de la circunscripción en la que fue elegida la autoridad cuestionada. Esta, obviamente, no se desliga del mandato y la representación atribuida luego de su elección como autoridad municipal.

4. ELECCIONES, CONTROL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

No obstante la existencia de importantes experiencias de la llamada democracia plebiscitaria o democracia directa, como la practicada por los suizos, no tienen en la actualidad mayor repercusión en la ciencia política, pues lejos de alentar alternativas revolucionarias se ha argumentado, repetidamente, más bien, su utilización con fines conservadores, de mantenimiento del statu quo. Estamos de acuerdo con Thibaut cuando afirma que «por regla general, se reconoce que las instituciones de democracia directa no constituyen una alternativa básica, sino un complemento más o menos puntual de los procesos de decisión organizados de manera democrático representativa» (THIBAUT 1998: 67).

Así, las elecciones —acaso el procedimiento que define de manera más clara la democracia representativa—, juegan un rol también en el desarrollo de me-

canismos de democracia directa, como pueden ser los referendos y consultas populares. Como parte de ello, incluimos también los mecanismos de control como la revocatoria del mandato de autoridades que implican también un procedimiento electoral conocido como «consulta popular» o «referendo revocatorio». Es decir, las acciones de control ciudadano sobre la gestión de las autoridades locales en el Perú pasan por el procedimiento electoral propio de la democracia representativa, pero para afirmar un mecanismo de la llamada democracia directa o participativa.

Una dimensión de esta relación entre elecciones, control ciudadano y democracia participativa es que se trata de mecanismos de control o de sanción (en el caso de las revocatorias, la sanción consiste en la destitución del cargo de la autoridad electa) que recurren de manera previa a un mecanismo de la democracia representativa, al someter la decisión última de los electores a la voluntad popular expresada en el libre ejercicio del derecho al sufragio. Dada la complejidad que supone la implementación de estos mecanismos aún no son demasiado extendidos en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos o, en los casos en los que sí ha sucedido esto (como en el caso peruano), se han regulado como fundamentalmente aplicables a la institucionalidad regional y local. Ello debido a que en estos ámbitos pueden ser más viables dichos mecanismos de la democracia participativa.

Como más adelante sustentaremos a partir de la experiencia de los procesos de consulta popular realizados hasta el momento, en los ámbitos de los gobiernos locales es posible implementar los mecanismos de democracia participativa que, sin pasar necesariamente por el procedimiento electoral, pueden contribuir a la atenuación de los conflictos políticos y sociales así como a la mejora de la calidad de la gestión pública y la gobernabilidad local. De esta manera, los mecanismos de control ciudadano a través de espacios de concertación entre Estado y sociedad civil representada, los mecanismos de acceso a la información pública y de rendición de cuentas de las autoridades, así como otras instancias de participación, no pasan por la mediación electoral y contribuyen, sin embargo, a fortalecer la institucionalidad democrática local.

5. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

El gobierno local se constituye a partir de la elección soberana y democrática de sus gobernantes. Son estos los encargados de conformar la organización pública, cuyo funcionamiento está regulado por las normas de la materia. En tal sentido, así como la organización de un país debe corresponder a los intereses de la población alrededor de instituciones sólidas que funcionen de manera eficiente bajo reglas claras, se espera lo mismo de los gobiernos locales. Tales instituciones, formadas por funcionarios y regidas por el gobierno que el pueblo eligió, existen para cumplir con los mandatos del pueblo de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Sin embargo, hoy estas premisas básicas, propias de cualquier Estado y ámbito democrático del gobierno, se ven amenazadas ya que la gestión pública (también en sus diferentes niveles) se encuentra desvalorizada y deslegitimada debido a la ineficiencia en la gestión local y la desconfianza en las autoridades electas. Ello podrá observarse de manera bastante clara más adelante cuando analicemos las razones por las cuales las autoridades locales son sometidas a las consultas populares de revocatoria de sus mandatos.

Dichos escenarios expresan de mejor manera la debilidad de democracias como la peruana, donde la inexistencia de un sistema sólido de partidos políticos hace inviable la función de agregación de intereses que a estos corresponde. Más aún, la desconfianza en las instituciones de la democracia (es decir, el sistema político) y las deficiencias que pueden observarse en la gestión pública local, generan una creciente demanda de la ciudadanía por el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos, como formas de una democracia participativa. Estos derechos se vuelven indispensables en sociedades con características institucionales como la nuestra. Por lo tanto, el procedimiento legal para hacerlos valer debe ser simple y directo. Pero no solo a manera de derechos de fiscalización de los ciudadanos respecto de la gestión desarrollada por las autoridades locales, sino también como derechos reconocidos por las autoridades regionales y locales para la mejora de la gestión democrática en sus respectivos ámbitos de gobierno.

En otras palabras, los derechos de participación y control ciudadanos, antes entendidos como la posibilidad de intervención de los ciudadanos sobre el ám-

bito del gobierno para la mejora de la representación, hoy suponen el espacio generado desde los respectivos ámbitos de gobierno subnacionales para incorporar a la sociedad civil a fin de que intervenga directamente en las decisiones públicas mejorando, de esta manera, la gestión local.

Desde este punto de vista, las revocatorias del mandato de autoridades municipales continúan siendo un derecho de control limitado a la iniciativa individual y al ejercicio liberal del derecho a la participación política. Los procesos de revocatorias llevados a cabo a partir de 1997, en definitiva, no conducen a fortalecer y promover su mayor ejercicio sino a someterlo al juicio de su eficacia, sabiendo que lo que los ciudadanos proponen al solicitar la revocatoria de los mandatos de sus autoridades locales es, antes que nada, un ejercicio diferente de la participación y el control ciudadano desde una perspectiva de intervención en el ámbito de la gestión pública.

6. LEGITIMIDAD Y EFICACIA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES PUESTAS EN EL DEBATE DURANTE LOS PROCESOS DE REVOCATORIAS REALIZADOS ENTRE 1997 Y 2009

En esta parte establecemos la relación existente entre el nivel de respaldo electoral que tuvieron los alcaldes y regidores elegidos en las circunscripciones que intervinieron en las consultas populares y la posibilidad de ser revocados de sus cargos. Para ello, revisaremos los porcentajes de votos que obtuvieron las listas ganadoras durante algunas de las elecciones municipales que precedieron a las autoridades a las que, posteriormente, se intentó revocar de sus cargos mediante consultas populares. Además, analizaremos las razones por las cuales se solicitaron tales consultas durante los procesos de revocatorias realizados entre los años 1997 y 2009. Estas dos fuentes de información nos pueden ayudar a entender de manera más integral las razones que estarían detrás de las solicitudes de revocatorias de autoridades locales, en relación tanto con el origen de su mandato como con el ejercicio de su gestión.

Veamos, como ejemplo, lo que ocurrió en la consulta popular de revocatoria del año 2001 en relación con el índice de respaldo que obtuvieron las autoridades durante las elecciones municipales del año 1998.

TABLA 1
Distritos que participaron en revocatorias 2001 según porcentaje de votos obtenidos por la lista ganadora

Porcentaje (%) obtenido	N.º de distritos	Porcentaje (%) de solicitudes de revocatoria
20% o menos	5	3,00
21- 35%	86	50,00
36- 50%	71	41,00
más de 50%	10	6,00
Total	172	100,00

Fuente: ONPE.
Elaboración propia

La primera constatación de la tabla 1 es que no existe una relación necesaria entre el débil respaldo electoral obtenido por las autoridades elegidas en 1998 y las solicitudes de revocatorias que se plantearon en 2001. Así, de 172 distritos que participaron en la consulta popular, solo en cinco casos los alcaldes y/o regidores obtuvieron el mínimo exigido del 20% de respaldo electoral para ser elegidos. En los restantes 167 casos las autoridades que fueron sometidas a consulta popular obtuvieron entre el 21% y más del 50% del total de votos. Es decir, los escenarios en los que se produjeron las revocatorias no fueron siempre aquellos distritos en los cuales hubo una baja «legitimidad de origen», como resultado del proceso electoral.

En la tabla 2 analizamos esta misma situación en las revocatorias producidas el año 2004, es decir, aquellas que se solicitaron contra las autoridades elegidas en las elecciones municipales de 2002. Aquí el elemento adicional a considerar es que, en ese año, se eliminó la barrera mínima del 20% con la que las autoridades municipales debían ser elegidas, lo que suponía que cualquiera que fuera el porcentaje obtenido por la lista ganadora era suficiente para que el sistema electoral premiara a dicha lista con la mayoría absoluta de regidores en el concejo municipal.

TABLA 2
Distritos que participaron en revocatorias 2004 según porcentaje de votos obtenidos por la lista ganadora

Porcentaje (%) obtenido	N.º de distritos	Porcentaje (%) de solicitudes de revocatoria
20% o menos	24	13,00
21- 35%	124	66,00
36- 50%	37	19,00
más de 50%	4	2,00
Total	189	100,00

Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

Una vez más puede observarse que, también en el año 2004, el menor número de solicitudes de revocatoria del mandato de autoridades se ubicó entre aquellas que obtuvieron un débil respaldo electoral (apenas el 13% del total). El restante 87% de solicitudes estuvieron dirigidas contra autoridades que obtuvieron un respaldo mayor de electores en la elección municipal del año 2002. Así, en 124 distritos el índice de respaldo electoral fue entre el 21 y 35%; en 37 distritos las autoridades se habían elegido con más del 36% y hasta el 50% del total de votos; y, en cuatro (4) circunscripciones, las autoridades municipales obtuvieron un respaldo de más del 50% de los votos.

Esta constatación la entendemos como un argumento claro en contra de la hipótesis que normalmente se esgrime en el sentido de que el menor respaldo electoral produce una «falta de legitimidad de origen» de las autoridades municipales, la cual puede terminar fácilmente en la revocatoria de sus cargos. Se trata, en nuestra opinión, de una interpretación equivocada que soslaya otros aspectos de igual importancia como la gestión realizada por dichas autoridades.

De otro lado, si la falta de «legitimidad de origen», como resultado del poco respaldo electoral obtenido, no explica *per se* las razones por las cuales se producen las revocatorias en el país, sería preciso analizar otros factores vinculados a los procesos de consultas populares realizados. Uno de ellos, acaso

el fundamental, es el de la gestión realizada por las autoridades municipales en el ejercicio de su mandato. El otro factor, vinculado al anterior, es el de las razones que llevaron a que las autoridades municipales pierdan la capacidad de representar a sus electores. Es decir, las formas en que se expresa la desconfianza de los ciudadanos respecto a sus representantes.

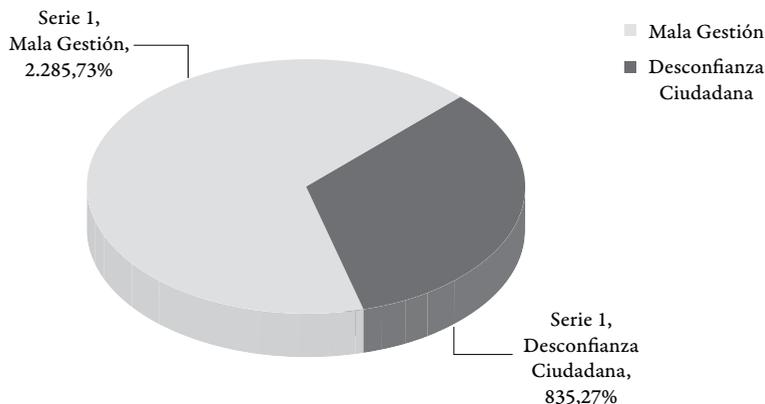
Analizaremos ambos factores a continuación, pues suponen dos variables importantes que cuentan con un conjunto de indicadores concretos relativos a la gestión local y la desconfianza ciudadana. Para ello, se ha utilizado como fuente de información principal las razones expresadas por los promotores de las revocatorias al momento de solicitar la realización de las consultas populares.

Los motivos expuestos están resumidos en las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)¹ para cada proceso de consulta popular, las mismas que analizaremos en las siguientes líneas. La metodología seguida ha consistido en sumar el número de veces en los que un mismo argumento propuesto por los promotores de la revocatoria se ha repetido como razón para solicitar formalmente ante la autoridad electoral que se convoque a consulta popular de revocatoria para una determinada autoridad municipal dentro de una circunscripción electoral determinada. A estas razones las hemos llamado «indicadores» y se agrupan en dos tipos generales: «mala gestión» y «desconfianza ciudadana». Ambas, como ya lo hemos afirmado líneas arriba, se expresan como formas de conflictos de gobernabilidad local que encuentran en los procesos de revocatorias un cauce institucional para enfrentarse y, eventualmente, resolverse.

¹ Nos referimos fundamentalmente a las siguientes resoluciones: N.º 755-1997/JNE y N.º 871-1997/JNE con las que se convocó el proceso de revocatorias del año 1997; las resoluciones N.º 1237, N.º 1263 y N.º 1295-2000/JNE y la Resolución N.º 561-2001/JNE, que se acumularon y fueron presentadas en la última resolución; así como la Resolución N.º 072-2004/JNE que convoca a la consulta popular del año 2004. Asimismo, a las resoluciones N.º 136 y 171-2005-JNE, la Resolución N.º 211-2008-JNE, la Resolución N.º 440-2009-JNE y la Resolución N.º 490-2009-JNE.

GRÁFICO 1

Razones para solicitar revocatoria de autoridades entre 1997 y 2009



Fuente: Resoluciones del JNE.
Elaboración propia.

La explicación al gráfico 1 es la siguiente: en las iniciativas de los promotores que solicitaron las revocatorias de sus autoridades municipales (alcaldes y/o regidores) durante los años 1997, 2001, 2004, 2005, 2008 y 2009, se señalaron hasta en 2.285 oportunidades distintas razones que aludieron a la existencia de conflictos de gobernabilidad originados por una «mala gestión» de los funcionarios cuestionados.

Asimismo, hasta en 835 oportunidades han sido invocadas ante las autoridades electorales solicitudes de revocatorias como resultado de conflictos originados por una situación de «desconfianza ciudadana» respecto de dichas autoridades. En este último caso el número de veces en que se repite este tipo de conflicto representa el 26% del total de razones argumentadas ante las autoridades electorales; mientras que en el primer caso se trata del 73%, aproximadamente, de situaciones que se refieren a lo que hemos identificado como conflictos producidos por una «mala gestión» local.

Por supuesto que en ninguno de los dos casos, ni en aquellas «razones» agrupadas en el rubro «mala gestión» ni en los considerados como «desconfianza ciudadana», se puede asegurar que, efectivamente, estas dos situaciones

se hayan presentado en la realidad. Se trata más bien de argumentos invocados por los promotores de las revocatorias, los mismos que podrían responder, además, a otro tipo de motivaciones como las que sugieren María Isabel Remy (2005) y la ONPE (2010) con relación a la voluntad pre existente de los grupos de poder local por revocar a sus autoridades locales, incluso antes de que estas hayan iniciado sus gestiones; sobre todo en aquellas ubicadas en circunscripciones electorales pequeñas. La ONPE (2010) ha mostrado de manera clara que, en un importante porcentaje, los revocadores son los candidatos perdedores que pretenden acceder al poder por la vía de la revocatoria poniendo en riesgo la gobernabilidad local.

TABLA 3
Razones para solicitar las revocatorias de autoridades municipales durante las consultas realizadas entre 1997 y 2009

Categoría	Indicadores	1997	2001	2004	2005	2008	2009	Total
Mala gestión	No vive en la jurisdicción / No está permanentemente en la jurisdicción / Se traslada frecuentemente fuera de la jurisdicción / Se ausenta sin el permiso del concejo / Abandono del cargo / Abandono del municipio / Poca permanencia en el distrito.	29	12	41	2	65	16	165
	No informa las acciones de su gestión / No justifica gastos / Falta de transparencia en la gestión municipal.	6	6	22		49	13	96
	No justifica gastos / No rinde cuentas.	32	15	56		43	18	164
	Muestra desidia frente a los problemas de la población / No efectúa obras / Demora la ejecución o conclusión de obras / No propicia el progreso del distrito / Entorpece la solución de problemas de la población / Falta de respuesta a la demanda de servicios a la comunidad / Abandono de proyectos y obras.	51	19	49	1	50	23	193
	Contrataciones indebidas	2	1	9		11	3	26
	Asignación de sueldos y dietas excesivos / Cobran sin asistir	3	3	5		9		20
	Adquiere productos de mala calidad para las obras o los programas a su cargo / Sobrevalúa costos / No realiza licitaciones / Malversación de fondos / Peculado / Realiza obras inútiles / Corrompe funcionarios / Apropiación ilícita de fondos o bienes de la población y/o del concejo / Mal uso de fondos o bienes del Concejo / Realiza cobros indebidos o excesivos a la población / Enriquecimiento ilícito / Defraudación concertada / Asociación ilícita para delinquir/ Irregularidad en las licitaciones y ejecución de obras / Uso indebido de bienes públicos / Corrupción en agravio del estado / Colusión / Mal uso de los recursos públicos.	102	9	244	6	256	63	680
	Delitos contra la fe pública / Falsedad genérica.	8	0	13		5	1	27
	Mala administración / Desgobierno / Desconocimiento y/o Incumplimiento de funciones / Incapacidad / Usurpación de funciones / Delegación indebida de funciones / No tiene plan de trabajo / Incapacidad (falta de capacidad) administrativa municipal.	25	19	111	3	176	70	404
	Trato inadecuado a la población / Abuso de autoridad.	14	10	73		70	24	191
	Nepotismo.	10	8	59	2	63	24	166
	Distribuye inequitativamente los fondos presupuestarios, no los distribuye o los entrega tardíamente / Incumple con los programas de ayuda social / Incumple el presupuesto municipal.	9	1	20		31	12	73

Categoría	Indicadores	1997	2001	2004	2005	2008	2009	Total
Desconfianza ciudadana	Retraso en el pago de sueldos y aguinaldos a los trabajadores del municipio / Despidos arbitrarios.	2	0	1	1	4	1	9
	Autoritarismo / Abuso del cargo / Prescinde de coordinar con las otras autoridades del municipio.	15	1	5		4	1	26
	No efectúa sesiones de concejo, las efectúa irregularmente o desata los acuerdos tomados por el concejo o el cabildo.	12	4	11		14	4	45
	Subtotal	320	108	719	15	850	273	2.285
	Anula la oposición.	12	1	2		4		19
	Incumple presupuesto participativo.					46	12	58
	No efectúa Cabildos Abiertos, Asambleas o sesiones públicas.	8	9	23		15	13	58
	No ha cumplido sus promesas electorales / No cumple su plan de gobierno.	11	8	55	1	103	46	224
	Tiene denuncia, proceso o sentencia judicial.	12	8	15	1	18	3	57
	Inconduca funcional (tiene otro trabajo).	2	1	4		1		7
	Encubrimiento de anomalías en su gestión.	1	0	2		5	3	11
	Encubrimiento de anomalías en las gestiones anteriores.	3	0	8		2		13
	No consulta a la población / Pone trabas a la participación ciudadana / No escucha los reclamos de la población / No toma en cuenta las denuncias / Amedrenta a las personas que realizan acusaciones contra su gestión.	19	4	23	2	33	7	88
No tiene capacidad de convocatoria.	1	1	2			2	6	
Tiene una conducta inmoral / Consume alcohol en exceso.	5	0	5		24		34	
No cumple con fiscalizar.	0	30	55		66	6	157	
Votos golondrinos.	6	4	31		1	5	47	
Otros (Pérdida de confianza / Pérdida de legitimidad.	3	3	49	1	41	15	55	
Subtotal		83	69	274	5	359	102	835
Total		403	177	993	20	1.209	375	3.120

Fuente: Resoluciones del JNE.
Elaboración propia.

7. RAZONES RELACIONADAS A LA INEFICIENCIA EN LA GESTIÓN LOCAL

La gestión pública, en general, ha sido considerada como un proceso a través del cual se formulan las políticas, se distribuyen los recursos y se implementan programas antes que como una cuestión política por derecho propio. Barzelay propone que la «nueva gestión pública» se relaciona con las áreas de diseño presupuestario, gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos de auditoría y evaluación (BARZELAY 2003). En resumen, podríamos decir que la gestión a escala local supone que las autoridades municipales estén en la capacidad de administrar los escasos recursos de los que disponen para asegurar la prestación de servicios públicos (locales) a los ciudadanos, asegurando mecanismos de participación para que estos intervengan en la gestión (administración) y control de los recursos en juego.

Desde este punto de vista, los reclamos presentados por los ciudadanos contra las autoridades a las que piden se les revoque de sus cargos, señalan un conjunto de problemas que muestran una deficiente gestión pública de las autoridades municipales (alcaldes y/o regidores). Estos problemas van desde la ausencia de la autoridad municipal a las sesiones de concejo y el despacho municipal hasta indicios de delitos económicos producidos por malversación de fondos, concusión y otras modalidades de aprovechamiento de los recursos públicos en beneficio particular. Asimismo, se consideran como parte de la categoría «mala gestión» o gestión deficiente, las formas autoritarias de relación de las autoridades municipales con los ciudadanos, limitándoles el acceso a la información pública y el ejercicio de derechos de participación en el control de la gestión municipal.

8. RAZONES RELACIONADAS A LA PÉRDIDA DE LEGITIMIDAD EN LA REPRESENTACIÓN

En cuanto a las razones argumentadas por los promotores de las revocatorias que se refieren a la pérdida de legitimidad de sus representantes, las hemos agrupado en la categoría «desconfianza ciudadana». Dentro de esta incluimos indicadores relacionados a tres tipos de vínculos establecidos por los gobiernos locales: con los ciudadanos a los que representa, con los partidos y

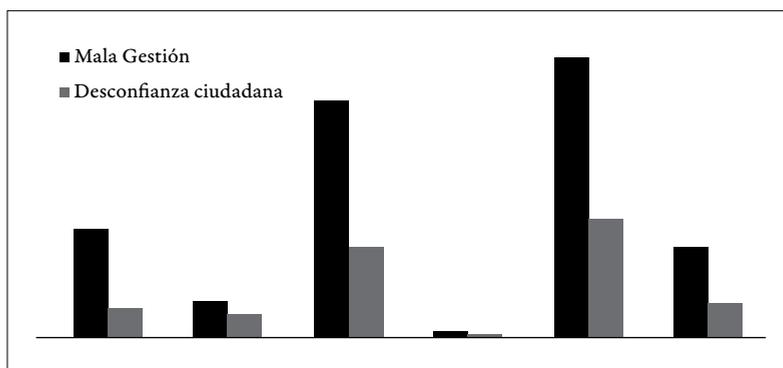
agrupaciones políticas con las que comparte la responsabilidad de la gestión local y con otras instancias representativas del Estado en el ámbito jurisdiccional que le corresponde.

Como puede observarse en el gráfico 2, este tipo de conflicto reúne un menor número de menciones de los indicadores correspondientes al momento de solicitar las revocatorias por los promotores de las mismas. Pero, además, lo más importante es que todos esos indicadores se refieren a problemas que surgen en la dinámica misma de la gestión local; por lo que podrían incluso ser parte también de la tipología denominada «mala gestión» o «gestión deficiente».

Sin embargo, la distinción de la primera obedece a un criterio diferente al de la gestión propiamente dicha, pues en tales problemas no se juega fundamentalmente el manejo de los escasos recursos, ni la adecuada eficiencia en la prestación de servicios públicos locales, ni la distribución equitativa de los mismos, sino el desempeño de las autoridades locales, que las hace confiables o no ante los ojos de los ciudadanos. Cuando se pierde la confianza ciudadana en la autoridad local empiezan a expresarse este tipo de conflictos como los agrupados bajo esta categoría en el cuadro analizado.

GRÁFICO 2

Comparativo entre categorías de conflictos por los que se solicita la revocatoria de autoridades municipales



Fuente: Resoluciones del JNE.
Elaboración propia.

9. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES Y DISEÑO DE INDICADORES DE GOBERNABILIDAD LOCAL

Como hemos señalado en la introducción, consideramos la existencia de dos variables en el análisis de las revocatorias desde un enfoque de conflictos de gobernabilidad. La primera, es el sistema electoral aplicable para la elección de autoridades municipales, cuyo efecto es el nivel de proporcionalidad en el que se expresa la representación política local. La segunda variable está dada por el grado de institucionalidad alcanzada por el gobierno local como expresión de la democracia. Dicha institucionalidad puede verificarse a partir de dos indicadores: la participación de las organizaciones políticas en el concejo y en la administración municipal, así como por los niveles de convocatoria a la participación ciudadana impulsada por los propios gobiernos locales.

9.1 EL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL Y EL «PREMIO DE MAYORÍA»

¿Cuáles son las razones por las cuales los gobernantes, sobre la base del poder otorgado a través del voto, deben buscar el bien de los ciudadanos? Es la pregunta que se plantea Adam Przeworski al abordar el problema de la representación política. Una de estas razones es la existencia del sistema electoral que permite la elección de los gobernantes. Esta es una de las pocas instituciones de la democracia que no ha sido cuestionada. Junto a ello, se reconoce el poder a los ciudadanos para que ejerzan un cierto control sobre dichos gobernantes, así como la separación de poderes y las elecciones periódicas.

Para garantizar que efectivamente los políticos expresen la composición del electorado, de tal modo que se pueda contar con gobiernos representativos, es necesario que los sistemas electorales garanticen esta representación. El sistema proporcional, en ese sentido, contribuye a ello para «procurar el bien de la colectividad». Sin embargo, existen algunos otros factores políticos que pueden llevar a que las ofertas políticas de los candidatos no necesariamente se cumplan una vez que estos son elegidos como gobernantes (situaciones de contingencias económicas o negociaciones establecidas con grupos de poder, por ejemplo); lo que nos indica que solo el sistema electoral (proporcional o mayoritario) no garantiza una auténtica representación.

Esta situación se presenta sobre todo cuando el sistema genera distorsiones, como en el caso de las elecciones municipales en el Perú, donde de acuerdo con los artículos 24.º y 25.º de la Ley N.º 25864, Ley de Elecciones Municipales (LOM), la representación se establece de dos formas: si la lista ganadora obtiene la mayoría absoluta de los votos se le aplica la cifra repartidora como a todas las demás listas que participaron. En caso contrario (o si es lo que más conviene a la lista ganadora), cuando la lista obtiene mayoría relativa, se le asigna directamente la mitad más uno de los cargos sin necesidad de entrar al sistema de cifra repartidora, la que se aplica a las demás listas para los cargos que estén disponibles.

Este sistema, conocido como «premio de mayoría», es el que genera en nuestra opinión una distorsión en la formación de la representación municipal. Ello se debe a que, tratándose de concejos municipales pequeños –como es el caso de la mayoría de distritos en los que usualmente se producen las solicitudes de revocatorias, conformadas por un alcalde y cinco regidores–, se otorga a las listas ganadoras una mayoría absoluta del cuerpo de regidores (cuatro de cinco cargos).

Esta asignación de cupos de representación se produce aun cuando el porcentaje con el que las listas ganaron la elección haya sido muy bajo, con lo cual disminuyen las posibilidades de que haya una mayor proporcionalidad en la representación que surge como resultado de las elecciones de concejos municipales. De mejorarse la aplicación del sistema proporcional en la elección de los cargos municipales, podría garantizarse una mejor representación y, con ello, podría ser menor la posibilidad de que las crisis políticas en los concejos municipales lleven a situaciones de conflictos que se intenten resolver por la vía de la revocatoria de sus autoridades.

9.2 NIVEL DE INSTITUCIONALIDAD LOGRADO POR LOS GOBIERNOS LOCALES

Líneas arriba hemos afirmado que el grado de institucionalidad local puede verificarse a partir de dos indicadores: la participación de las organizaciones políticas en el concejo y en la administración municipal, así como por los niveles de convocatoria a la participación ciudadana impulsada por los propios gobiernos locales.

Sobre el primer indicador, simplemente debemos señalar que —a partir de los límites que hemos observado en cuanto al sistema electoral aplicable a la elección de autoridades municipales— el impacto que va a tener en la proporcionalidad es bastante reducido. Luego de las elecciones municipales, por lo menos en un importante número de municipalidades rurales con apenas cinco regidores y un alcalde, quedan apenas dos organizaciones políticas como participantes de la gestión municipal. El resto de las listas que compiten no solo son excluidas de la representación sino que, inclusive, las normas relativas a organizaciones políticas vigentes anulan de manera automática su inscripción en el registro correspondiente;² con lo cual los representantes de estas fenecidas organizaciones no tendrían otro camino que el de la «oposición dura» a las autoridades municipales gobernantes, pudiendo desencadenar nuevas solicitudes de revocatoria del mandato de las mismas.

Por otro lado, la institucionalidad la verificamos, como ya se ha dicho, mediante el nivel de convocatoria a la participación ciudadana por los gobiernos locales. Esta participación no solo obedece al reclamo de los ciudadanos hacia sus autoridades sino también a los mecanismos que el gobierno local pone a disposición de los mismos para que se expresen. Lo avanzado en este terreno en términos legales es bastante considerable. Así, tanto la Ley Orgánica de Municipalidades como otras normas sobre descentralización promueven la participación ciudadana a través de juntas vecinales, consejos de coordinación local, presupuestos participativos, audiencias públicas de rendición de cuentas, etc.

Sin embargo, lo avanzado en términos reales dista bastante de los propósitos de las normas participativas. Diferentes estudios realizados sobre estos procesos muestran que, en la actualidad, los sistemas de participación ciudadana en los gobiernos locales se han relajado debido a varias razones, entre las cuales se suele señalar la falta de una voluntad política clara de las autoridades locales por favorecer la participación como parte de sus responsabilidades de gestión.³ Esta situación suele reforzar los problemas de mala gestión de las autoridades municipales, generando una mayor desconfianza ciudadana y gatillando, muchas veces, conflictos con las autoridades municipales.

² El art. 17.º de la Ley de Partidos Políticos, Ley N.º 28094 señala que en el caso de organizaciones políticas locales, concluido el proceso electoral se procede a la cancelación de oficio del registro respectivo.

³ Véase, por ejemplo, el informe elaborado por PRODES-USAID denominado *Participación y descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas* (2009).

10. DISEÑO DE INDICADORES DE GOBERNABILIDAD LOCAL

A continuación proponemos, de manera bastante breve, seis indicadores de gobernabilidad local que, en nuestra opinión, deberían formar parte de los diseños de la gestión pública local. El desarrollo de tales componentes, consideramos, podría funcionar como factor inhibitorio de dinámicas locales de conflictividad política que se dirijan a la revocatoria de autoridades. Así, su incorporación podría beneficiar favorablemente la representación, la legitimidad y la eficiencia de las autoridades municipales.

10.1 GESTIÓN EFICIENTE

Supone la capacidad de las autoridades municipales para administrar los escasos recursos disponibles y redistribuirlos de manera adecuada tomando en consideración los intereses y expectativas de los electores. En el caso de la gran mayoría de distritos en los que se llevan a cabo los procesos de revocatoria, se caracterizan por ser circunscripciones con escasa población y pocos recursos. Las autoridades elegidas muchas veces representan intereses grupales o, inclusive, privados que, como hemos visto al analizar las causales de las revocatorias, incurren en actos de corrupción y aprovechamiento político de los cargos.

En otras palabras, «la eficiencia económica y la eficacia gerencial [...] no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público» (SANTANA 2003: 63). Se evidencia que, por su propia naturaleza, el gobierno tiene que funcionar en un ambiente de transparencia, abierto y sujeto a escrutinio de la opinión pública y el electorado. Junto con la eficiencia y eficacia deben predominar valores de justicia, equidad, responsabilidad social, representatividad, rendición de cuentas, honradez y austeridad en la gestión pública.

10.2 GESTIÓN PARTICIPATIVA

La participación ciudadana debe ser incorporada a la gestión local no solo como forma de democracia directa fundamentada en el procedimiento electoral sino también como mecanismos de *accountability* orientados hacia la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para la gestión local.

Ello debe traducirse en indicadores de eficacia para la mejora del desempeño de las autoridades locales y el logro de metas en el desarrollo local y la gobernabilidad.

La eficacia puede verse también incrementada con la activa participación ciudadana que física, política y estructuralmente está en mejores condiciones para contribuir a la realización colectiva de los fines del órgano de poder local, con la satisfacción de determinadas necesidades de la comunidad a partir de iniciativas propias y potencialidades. Ello incentiva la responsabilidad ciudadana en la gestión de su propio desarrollo, cuestión que es valorada por la población al sentirse parte activa en los procesos de cambio emprendidos por las gestiones locales, reduciendo los riesgos de conflictividad que ocurren cuando las autoridades no consideran el aporte de los ciudadanos.

10.3 CONTROL CIUDADANO

El control ciudadano debe ser implementado en la gestión local como parte de la corresponsabilidad de la sociedad civil en la gestión local. Un principio importante en este enfoque es la corresponsabilidad que a través de este proceso de rendición de cuentas asumen autoridades y ciudadanos conjuntamente, es decir, buscamos avanzar más allá del concepto formal de la rendición como un derecho a la información y a la transparencia, sino más bien a la búsqueda de los aspectos positivos pero también de las dificultades y errores de una gestión municipal que permite a través del diálogo construir espacios de concertación que den la posibilidad de corregir los errores y potenciar los aspectos positivos identificados en la rendición de cuentas.

Es importante señalar que la rendición de cuentas está contemplada de manera diferenciada para los gobiernos locales y regionales; en el caso de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, se contempla la rendición de cuentas en audiencias públicas que se deben convocar como mínimo dos veces al año, mientras que en el caso de las municipalidades, la Ley Orgánica de Municipalidades no precisa de manera explícita la rendición de cuentas como mecanismo de control. Sin embargo, las normas sobre presupuesto participativo la incorporan como una de las etapas previstas para la formulación de los mismos.

10.4 GRADO DE PROPORCIONALIDAD EN LA REPRESENTACIÓN

Dadas las distorsiones generadas por el sistema electoral aplicable a las elecciones subnacionales en el país, consideramos importante que el diseño adecuado a fortalecer la gobernabilidad local se inicie con las elecciones de representantes para así disminuir los problemas que se generan con la falta de «legitimidad de origen» que son las que funcionan como mecanismos justificatorios de las demandas de revocatorias que se producen en el país.

Este es un tema sensible, pues tampoco se trata de regresar a la fórmula anterior a las elecciones municipales de 2002, en donde se estableció una barrera electoral del 20% para que las listas de candidatos accedan a los cargos en disputa. La dispersión del voto como resultado de la alta volatilidad de las organizaciones políticas a escala local llevaría a «segundas vueltas electorales» que no solo supondrían mayores gastos al Estado sino que, además, no garantizarían por sí mismas que los elegidos logren la legitimidad que les permita mantener una estabilidad en el sistema político local. Ante ello, el diseño favorable a la gobernabilidad local debería incluir mecanismos electorales que garanticen la proporcionalidad, corrigiendo las distorsiones que se han detectado en el sistema electoral actual.

10.5 NIVEL DE GOBERNANZA LOCAL

El enfoque «moderno» de *gobernanza* tiene dos versiones, una positiva y otra negativa. Esta última resalta la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las imposiciones y regulaciones de la administración. La versión positiva, por su parte, apuntaría a que existen recursos en la sociedad lo suficientemente sólidos como para poder diseñar e implementar eficazmente las políticas y esos recursos deben ser aprovechados. Se asume que las redes, comunidades u otros agregados de organizaciones de intereses existentes en los distintos sectores de políticas están en disposición de dar forma a las políticas o asistir al gobierno en su implementación. La fuerza, e incluso la dominación de la sociedad, constituyen una ventaja para el gobierno, pues permite al sistema llegar a mejores decisiones, en el sentido de más eficaces, eficientes y justas.

Según esta visión, existiría una intensa coordinación dentro de cada sector de política. De hecho, al interior de cada área de política nos encontraríamos en la mayoría de los casos con una *gobernanza* eficaz, con la mayoría de

los actores implicados en la naturaleza del problema y en sus soluciones. El elemento normativo aquí es que la sociedad debería ser capaz de gestionar muchos de sus intereses sin la intervención del Estado. Es más, se argumenta que el capital social es necesario para una buena *gobernanza* (PUTNAM 1993). Los grupos sociales crean este capital social y funcionan como base para la participación política, especialmente en aquellas áreas en las que, por sus características de mayor complejidad, la formación de decisiones resulta potencialmente ardua.

¿Es posible construir una *gobernanza* local? Es este el reto que se presenta a los diseñadores de política si se pretende mejorar la gestión pública en este ámbito y garantizar la gobernabilidad en escenarios como aquellos en donde se producen las revocatorias de autoridades en el país. Un factor que, acaso, puede constituir una fortaleza es la gran cantidad de redes sociales que existen en muchos de los distritos en el país y que, en los últimos años, han conseguido una mejor conexión con el Estado a través de formas de organización concertada. Tal vez estos espacios podrían ser fortalecidos en la perspectiva de generar una *gobernanza* local.

10.6 CAPACIDAD DE FORMACIÓN DE COALICIONES DE GOBIERNO

Dadas las fallas de la aplicación del sistema electoral a escala subnacional, encontramos que son serias las dificultades de construir «coaliciones de gobierno local» que aseguren la gobernabilidad en dichos escenarios. Más aún, la precaria institucionalidad de las organizaciones políticas locales —que, como hemos visto, independientemente de los resultados electorales, luego de concluido el proceso electoral, pierden automáticamente su inscripción en los registros de organizaciones políticas— hace que concluida la elección el futuro del gobierno municipal quede a merced de la voluntad e intereses individuales o de los grupos de interés locales.

Sin capacidad de control sobre el ejercicio de gobierno por la ciudadanía o por las propias formas de control vertical del Estado, y con capacidades limitadas para el ejercicio del gobierno, las condiciones para la ingobernabilidad aparecen de manera bastante rápida. La posibilidad del planteamiento de la revocatoria de los cargos de las autoridades es solo un elemento más; sin embargo, no el decisivo para que esta situación de ingobernabilidad se produzca.

Ante ello, se hace necesario que el diseño del sistema electoral y del funcionamiento institucional de los gobiernos locales permita la posibilidad de formación de coaliciones políticas que den sustentabilidad a los actos del gobierno municipal. Una tarea que, definitivamente, no supone fortalecer mecanismos de control como las revocatorias sino de formas de democracia participativa que contribuyan al sostenimiento de la gestión local.

CONCLUSIONES

La revocatoria de autoridades es un derecho de participación política reconocido en la Constitución Política del Perú de 1993 que permite destituir de sus cargos a las autoridades a través de un procedimiento regulado en las normas específicas y que en nuestro país se conoce como consulta popular.

Se asume que las solicitudes de revocatoria de autoridades se producen por una «falta de legitimidad de origen» que se explica en que no existe una barrera mínima de votos para que se elijan a las autoridades municipales, lo que no garantiza que estas tengan el respaldo político suficiente para asumir la conducción municipal. Sin embargo el análisis de la información proporcionada por la ONPE muestra que los casos en que las autoridades sometidas a consulta de revocatorias han sido elegidas con menos del 20% de los votos son apenas una minoría sobre el total de autoridades que se encuentran en esta misma situación.

Ante ello, consideramos que hay dos razones fundamentales por las que los ciudadanos solicitan la revocatoria de sus autoridades. En primer lugar por una deficiente o mala gestión que se expresa en argumentos que utilizan los promotores referidos a que no rinden cuentas de su gestión, no informan de las decisiones que toman, malversación de fondos, no resuelven los problemas de la población, manejan el presupuesto a su antojo y otras. Asimismo, la segunda razón es que ante tales cuestionamientos, la población pierde la confianza en sus autoridades y ello se expresa en afirmaciones como: «tiene una conducta cuestionable», «no permite la realización de cabildos», «tiene denuncias judiciales», «ha perdido capacidad de convocatoria», «no permite la participación ciudadana», «anula a la oposición», etcétera. Desconfianza e ineficiente gestión serían, en consecuencia, dos de las principales razones por las cuales se solicita la revocatoria de las autoridades municipales a través de situaciones

concretas señaladas en las solicitudes ante las autoridades electorales, las mismas que en muchos casos expresan conflictos entre autoridades municipales y ciudadanos. Sin embargo debe tomarse en cuenta, además, el hecho de que muchos de estos procesos son iniciados por candidatos perdedores que utilizarían la revocatoria como mecanismo de acceso al poder.

Independientemente de esta posibilidad, que se presenta en un importante número de casos según estudios recientes de la ONPE, las razones que explicarían la fundamentación de las solicitudes de revocatoria, serían la poca valoración que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades y la gestión que realizan así como el nivel en que estos participan de la gestión local. Una valoración negativa de la institución municipal y de sus representantes aumenta la posibilidad de que se inicien procesos para revocar a las autoridades de sus cargos. De la misma manera, a menor participación de los ciudadanos en el control y la gestión local se incrementa la desconfianza y las posibilidades de que sus autoridades sean pasibles de ser revocadas.

De otro lado, no hay una relación directa entre porcentaje de votos obtenidos por la autoridad en su elección como tal y revocatoria de sus cargos. Si consideramos que las distorsiones generadas por el sistema electoral aplicable a la elección de autoridades municipales podría contribuir a generar la desconfianza e ineficiencia en la gestión a las que nos hemos referido como razones principales para el planteamiento del mecanismo. Ello se explica por el llamado «premio de mayoría» que otorga a la lista ganadora la mayoría absoluta de los miembros del concejo municipal, disminuyendo con ello las posibilidades de que el sistema proporcional exprese de mejor manera el amplio espectro de organizaciones políticas que participan en este tipo de elecciones. Al no haber mayores posibilidades de participación de las organizaciones políticas locales, es más difícil generar espacios de concertación que faciliten la gobernabilidad de los respectivos gobiernos locales. Lo cual se agrava por las deficiencias existentes en la participación de los ciudadanos en el control y la gestión municipal.

Consideramos que, si bien la revocatoria es un mecanismo importante de democracia directa, los avances de la democracia participativa así como la concepción moderna de la gestión pública exigen que se incorpore la participación ciudadana para garantizar la eficiencia y transparencia en el manejo de dicha

gestión pública. Ello significa que, antes de invertir el Estado en realizar consultas populares a través de los organismos electorales para revocar a muy pocas autoridades de sus cargos, es más eficiente que los recursos se dirijan a promover y fortalecer —por lo menos en los ámbitos que corresponden a la gestión pública local— mecanismos de la democracia participativa como las audiencias de rendición de cuentas, el acceso a la información pública local, la participación en instancias de concertación, control y gestión en una perspectiva de corresponsabilidad, etc.

Para el logro de la incorporación de mecanismos de la democracia participativa en la gestión pública local existe ya un avanzado desarrollo normativo producido con ocasión del proceso de descentralización que hay que revisar para mejorar y potenciar estos espacios participativos. Ello dependerá en gran medida de la voluntad política de las autoridades del gobierno central y del poder legislativo, a fin de que participen en un rediseño de la gestión pública a través de las municipalidades, que esté dirigido a asegurar el cumplimiento de indicadores de gobernabilidad local como: una gestión eficiente en términos gerenciales y económicos; una gestión participativa que incorpore a los ciudadanos en espacios de concertación, control y *accountability*; incremento del grado de proporcionalidad del sistema electoral para asegurar una representación más justa; desarrollar las capacidades de las autoridades municipales en términos de *gobernanza* local; y, favorecer a través de las reformas políticas necesarias, la capacidad de los actores políticos locales para la formación de coaliciones que den sostenibilidad futura a los gobiernos locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN, Manuel

1998 «Derecho de sufragio: principio y función». En: NOHLEN, Dieter (coord.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

ARROYO LAGUNA, Juan & Marina IRIGOYEN

2005 *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización*. Lima: CARE Perú y DFID.

BARZELAY, Michael

2003 *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas.* México: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto

1996 *Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política.* México: Fondo de Cultura Económica.

BRACAMONTE, Jorge; Armando MILLÁN & Víctor VICH

2004 *Sumando esfuerzos. Doce experiencias de participación ciudadana en la gestión local.* Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

BRESSER PEREIRA, Luiz & Nuria CUNILL

1998 *Lo público no estatal en la reforma del Estado.* Caracas: Paidós.

CAPEL

1989 *Diccionario Electoral*, 2 tomos. IIDH. San José, Costa Rica.

CHÁVEZ LÓPEZ, Dany

2000 *El proceso electoral peruano.* Lima: Editorial Horizonte.

FUNG, Archon & Eric WRIGHT

2003 *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

GROMPONE, Romeo

2004 «Construyendo el sentido de buen gobierno». En: *Índice de Buen Gobierno. Resultados del IBG aplicado a los Gobiernos Regionales en el Perú. Enero 2003-Junio 2004.* Lima: Defensoría del Pueblo.

IDEA

2004 *Los nudos críticos de la gobernabilidad: propuestas para un buen gobierno.* Lima: IDEA Internacional.

MIDLEY, James

s/f *La política social, el Estado y la participación de la comunidad.* Disponible en: <www.governance.com>.

ONPE-OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

- 2001 *Las reglas de juego de la consulta popular*. Lima: ONPE.
- 2002 *Consulta popular de revocatorias de autoridades municipales 2001. Informe de resultados*. Lima: ONPE.
- 2005 *Compendio electoral peruano*. Lima: ONPE.
- 2010 *Revocatorias y Nuevas Elecciones Municipales en el Perú*. Lima: ONPE.

PANFICHI, Aldo (coord.)

- 2002 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina. Andes y Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica.

PRODES-USAID

- 2009 *Participación y Descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas. Evaluación rápida de campo*. Lima: Proyecto USAID/Perú-ProDescentralización. Disponible en: <<http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0143805001270846580.pdf>>.

PRUD'HOMME, Jean-François

- 1998 *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Federal Electoral.

PUTNAM, Robert

- 1993 *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

RAMÍREZ, Juan Manuel & Jorge REGALADO

- 2000 *Cambio político y participación ciudadana en México*. México: Centro de Estudios de Política Comparada y Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara.

REMY, María Isabel

- 2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SANTANA, Leonardo

- 2003 «La transformación del gobierno y la formación ética de los servidores públicos». *Revista de Administración Pública*, vol. 33-34. Universidad de Puerto Rico.

SANTOS, Boaventura de Souza

2002 *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Edit. Civilização Brasileira.

SARTORI, Giovanni

2003 *¿Qué es democracia?.* Buenos Aires: Editorial Taurus.

SER

2000 *Revocatorias: derecho ciudadano*. Lima: Servicios Educativos Rurales.

TANAKA, Martín

2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social-Instituto de Estudios Peruanos.

THIBAUT, Bernhard

1998 «Instituciones de la democracia directa». En: NOLHEN, Dieter; Sonia PICADO & Daniel ZOVATTO (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: FCE.

VV. AA.

2004 *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

ZÁRATE ARDELA, Patricia

2005 *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

[SOBRE EL AUTOR]

JAIME MÁRQUEZ CALVO

Peruano. Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), con estudios de maestría en Derecho en la Universidad de Andalucía (España), de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú y estudios de Posgrado en Transparencia, Accountability y Anticorrupción por la Universidad de Chile. Ha sido Subgerente de Formación Ciudadana en la ONPE entre 2001 y 2004, Gerente de Gobernabilidad y Subdirector del Proyecto Democracia Activa Perú (Convenio USAID-AED). Actualmente es profesor de Ciencia Política en la UNMSM y Director Nacional del Proyecto ProGobernabilidad de la Cooperación Canadiense.