



*La presente Nota de Información y Análisis  
es posible gracias a la colaboración del  
Instituto Prensa y Sociedad*

# NOTA N° 23

## **UNA MIRADA AL PROCESO DE CONSULTAS CIUDADANAS PARA REVOCATORIA DE AUTORIDADES**

MARZO / 2004

### LA NOTICIA

El próximo 2 de abril vence el plazo de presentación de planillones para solicitar la realización de procesos de revocatoria de autoridades municipales y regionales, los que se llevará a cabo el 17 de octubre de este año. A la fecha, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ha vendido 679 kits. Se han recibido ya 36 solicitudes de revocatoria con las respectivas listas de adherentes. De éstas, 15 han alcanzado las firmas requeridas para seguir el proceso y 9 ya fueron presentadas al Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

### EL RESUMEN

De acuerdo a la información proporcionada por ONPE, hasta el 19 de marzo pasado se han vendido 679 paquetes (kits), que incluyen los planillones para recolectar firmas y otros formularios para iniciar los pedidos de revocatoria de autoridades municipales y regionales.

RENIEC, por su parte, ha informado que sólo 36 agrupaciones han entregado sus planillones de adherentes, lo que corresponde a 24,884 firmas. De estas 36 listas, 15 han alcanzado las firmas requeridas para seguir el proceso. Para el próximo 2 de abril, fecha límite de plazo para entregar las firmas, el RENIEC estima que recibirá 180 lotes de planillones, con aproximadamente 1'000,000 de firmas.

La ONPE ya derivó al Jurado Nacional de Elecciones las solicitudes de 9 promotores que han cumplido todos los requisitos y que están listos para participar en las revocatorias que se llevarán a cabo el domingo 17 de octubre.

Estas solicitudes corresponden a los distritos de Santiago de Chilca, provincia de Ocros en Ancash; Eleazar Guzmán, provincia de Mariscal Luzuriaga en Ancash; Huañec, provincia de Yauyos en Lima; Jorge

Chávez, provincia de Celendín en Cajamarca; Pacaraos, provincia de Huaral en Lima; Tumay-Huaraca, provincia de Andahuaylas en Apurímac; Alberto Leveau, provincia de San Martín en San Martín; Sama, provincia de Tacna; y Leoncio Prado, provincia de Lucanas en Ayacucho.

### EL ANÁLISIS

#### La revocatoria como derecho y sus procedimientos

Como derecho de participación ciudadana, la revocatoria está amparada por la Constitución Política y se rige por la Ley 26300 de Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Pueden ser revocados los alcaldes y regidores provinciales, alcaldes y regidores distritales, así como los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales. Si un tercio de los miembros de un Consejo Municipal o Consejo Regional es revocado, el JNE convocará a nuevas elecciones en dicha jurisdicción. La revocatoria no es aplicable a los congresistas ni al Presidente de la República.

Para convocar a un proceso de revocatoria, los promotores requieren reunir las firmas del 25% de electores de su jurisdicción en el último proceso electoral. La revocatoria se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores hábiles registrados en el padrón de la respectiva, región, provincia o distrito.

Son diversos los motivos que sustentan los pedidos de cambio de las autoridades. Entre los más frecuentes se consigna el deficiente manejo administrativo y de gestión, contratación de personal sin concurso público, nepotismo, falta de convocatoria a asambleas públicas, sobrevaloración de obras, irregularidades en programas sociales como el Vaso de Leche, incumplimiento de plan de gobierno, malversación de fondos, entre otros.

## TEMA: UNA MIRADA AL PROCESO DE CONSULTAS CIUDADANAS PARA REVOCATORIA DE AUTORIDADES

título pedagógico en las plazas vacantes presupuestadas y de acuerdo a un riguroso orden de mérito, entre los que obtuvieron calificación aprobatoria en el concurso público autorizado por la Ley N° 27491 (29 de junio del 2001)

Y es que según los argumentos del Gobierno Regional de Loreto, el Ministerio de Educación ha pasado por encima de las competencias exclusivas con las que cuentan los Gobiernos Regionales desde su instalación en enero del 2003 en materias referidas al personal de las Direcciones Regionales.

*«La Ley de Bases de la Descentralización establece en su Artículo 35 b como competencia exclusiva de los Gobiernos Regionales aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforma a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto», explica Carlos Estévez, asesor del Gobierno Regional de Loreto.*

Afirma además que los maestros recientemente nombrados, quienes obtuvieron las plazas mediante concurso público en el 2002 y que provienen de distintos puntos del país, no han ganado ninguna plaza en Loreto. *«No se ha realizado ningún nuevo concurso para estas plazas».*

Según explica Estévez, *«el concurso concluyó el 27 de agosto del 2002 y los que ganaron ocuparon sus plazas. Pero la Ley 27971 promulgada en abril del 2003 abre la posibilidad de que estos profesores sean nombrados en plazas ubicadas en otros lugares, especialidad y modalidad educativa diferente a la que postularon».* El problema que surge acá es que esas plazas ya están ocupadas. Ciertamente, no se trata de maestros nombrados en base a concurso sino de maestros con contratos temporales. Pero el hecho es que ya están asignadas y desplazar a esos maestros generaría un fuerte conflicto social en la región.

Pero quizá el argumento que suena con mayor fuerza es el hecho de

que los maestros que llegan de otros lados no logran cumplir las expectativas de los alumnos pues desconocen la idiosincrasia, costumbres y lenguas de estas zonas.

Esta postura ha causado malestar entre los dirigentes del SUTEP. Nílver López, Secretario General del sindicato opina que los puntos de vista expuestos por los Gobiernos Regionales *«no pueden traerse por tierra el carácter nacional de la profesión docente. Un maestro está en condiciones de laborar tanto en la zona andina, como en la costa o en la amazonía. El sindicato considera que un maestro puede trasladarse de Lima a Iquitos y viceversa. Creemos que la posición que han asumido estos gobiernos regionales no es la más pertinente y sienta un mal precedente que se ha instalado en el país cuando el principio de autoridad se ha mellado. El Ministerio de Educación no ha hecho prevalecer su autoridad con los plazos estipulados y esto ha generado el conflicto en desmedro de los intereses de los maestros que han ganado el concurso».*

Hasta el cierre de esta nota, voceros del Gobierno Regional de Loreto comunicaron que están evaluando la posibilidad de promover con otras regiones un paro nacional, que impida se haga cumplir una ley que -según su perspectiva- violenta el derecho de los maestros que ya ocupan estas plazas y restringe las competencias constitucionales exclusivas de los Gobiernos Regionales.

Ahora bien, el problema trasciende los límites de lo legal y se ha convertido en un tema de índole social. Es que se trata de más de 1,200 maestros que -en base a sucesivos contratos- durante 8 o más años han ocupado estas plazas y que ahora tendrían que ser desplazados para que estas puedan ser ocupadas por los maestros que han concursado y las han solicitado.

Como es obvio, este conflicto ocurre en pleno proceso de descentralización y tiene que ver con temas fondo como la integración

## TEMA: UNA MIRADA AL PROCESO DE CONSULTAS CIUDADANAS PARA REVOCATORIA DE AUTORIDADES

### Mujeres promotoras de revocatorias

Según información proporcionada por la ONPE, la venta de kits para la consulta popular de revocatoria ha posibilitado registrar un nuevo indicador de la participación política de la mujer. En efecto, se trata de las mujeres que presiden los comités de promotores que están organizando el recojo de firmas de adherentes para ejercer su derecho a revocar autoridades.

Un ejemplo es que entre el 4 de enero y 10 de febrero, 102 comités promotores adquirieron kits para revocar autoridades de los departamentos de Ancash y Lima, de los cuales 16 son presididos por mujeres, es decir un 15% del total. De ellas, el 50% vive en los distritos de Lima Metropolitana. Las ocho restantes son de Samanco, Nepeña, Nuevo Chimbote y Ocros del departamento de Ancash y dos de Cañete, una de Aucallama y una de Canta. Esto ratifica que el centralismo también se refleja en la participación política.

De esos 102 comités promotores se cuestiona a dos alcaldesas provinciales (Cañete y Huarochiri), y a seis distritales; 16 regidoras provinciales, tres consejeras regionales y cerca de un centenar de regidoras distritales. Las alcaldesas provinciales cuestionadas representan el 25% del total de sus colegas interpelados; mientras que las distritales son poco más del 10% del total de alcaldes criticados.

### ¿Cómo marcha el proceso?

De acuerdo a la información proporcionada por las instituciones encargadas, el proceso de revocatorias va marchando según los plazos establecidos.

La ONPE ha vendido ya 679 kits y se han recibido ya 36 solicitudes de revocatoria con las respectivas listas de adherentes. De estas, 15 han alcanzado las firmas requeridas para seguir el proceso y 9 ya fueron presentadas al Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Es decir, a la fecha están ya dadas las condiciones para organizar revocatori

en 9 distritos y provincias del país.

Sin embargo, de acuerdo a los estimados de la RENIEC, hasta el 2 de abril –fecha límite para recibir listas de adherentes a solicitudes de revocatorias- podrían estar recibiendo hasta 180 lotes de planillones adicionales. RENIEC debe verificar estas firmas y solo recién ahí se conocerá el número definitivo de revocatorias que tendrán lugar este año. Pero, aun así, el número de consultas a realizarse puede variar: «La convocatoria en principio será el 21 de abril, pero previamente el JNE debe revisar todos los casos pues puede haber situaciones en las que, habiéndose pasado todos los requerimientos, de repente no tienen porqué ser convocadas. Por ejemplo, ahí donde no ya hay a quién revocar porque el alcalde o el regidor ha sido vacado. Esos casos suelen existir», explica Fernando Tuesta Soldevilla, Jefe Nacional de la ONPE. «Nosotros a su vez tenemos que recibir la información que nos entregue RENIEC hacia el 15 de abril y a su vez RENIEC tiene como último plazo el 2 de abril para recibir aquellos planillones de los promotores que desean solicitar la revocatoria de una autoridad municipal y regional», agregó.

En suma, recién a fines del mes de abril se sabrá a ciencia cierta cuántas consultas sobre revocatorias se realizarán este año.

### Algunos debates de fondo

Las normas relativas a las consultas sobre revocatorias se prestan para –al menos- dos debates de fondo.

Uno primero tiene que ver con el impacto que el ejercicio de este derecho puede tener sobre la gobernabilidad local y regional. Por ejemplo, en la perspectiva del Jurado Nacional de Elecciones pareciera primar una apuesta por la estabilidad de las autoridades antes que por el ejercicio del derecho. Así, al establecer que para revocar a la autoridad cuestionada se necesita una cantidad de votos equivalente

## TEMA: UNA MIRADA AL PROCESO DE CONSULTAS CIUDADANAS PARA REVOCATORIA DE AUTORIDADES

a la mitad más uno de los inscritos en el padrón del distrito o provincia, se hace casi imposible lograr la revocatoria. Un caso hipotético para ilustrar esta dificultad: en un distrito con 100 ciudadanos inscritos en el padrón y con un ausentismo promedio de 30% en estos procesos, se necesitarían a favor de la revocatoria 51 votos sobre 70, es decir, casi 73% de los votos emitidos.

En la misma línea de reflexión –como alternativa a la revocatoria misma- el titular del JNE, Manuel Sánchez Palacios, ha insistido en proponer la reducción del período de gestión de los alcaldes de 4 a 3 años con la finalidad de darles más estabilidad a dichas autoridades en sus mandatos, además de ahorrar recursos al Estado.

«Organizar elecciones tiene un costo y significa desplegar gran cantidad de recursos. De concretarse mi planteamiento, las autoridades municipales tendrían mayor estabilidad para desarrollar su gestión porque no estarían pendientes de la revocatoria de su mandato que le pueden plantear ciudadanos inconformes», expresa el magistrado.

El segundo tema tiene que ver con la oportunidad de las consultas sobre revocatorias y sus implicancias. De acuerdo a las normas, las consultas sobre revocatorias no se pueden realizar ni en el primero ni el último año de la gestión de las autoridades regionales. En consecuencia, es posible organizar estas consultas los años 2004 y 2005. Explica Sánchez Palacios que –por esta misma razón- en enero del 2003 el JNE suspendió hasta inicios de este año la venta de los formularios de solicitud de revocatorias.

Ahora bien, ubicadas esas consultas en los años segundo y tercero del mandato de las autoridades locales y regionales, cabe preguntarse qué sentido tiene una revocatoria a fines del año 2005 que puede terminar en la necesidad de organizar una elección complementaria en el 2006, año en que ya toca hacer nuevas elecciones municipales

de todas maneras.

Adicionalmente, llama la atención que la responsabilidad de verificar las firmas de los planillones que sustentan los pedidos de revocatorias esté en manos de RENIEC y que –a mismo tiempo- la nueva Ley de Partidos Políticos faculte a la ONPE para verificar las firmas de los planillones que presentan las agrupaciones que aspiran ser partidos políticos.

### Frustración ciudadana y revocatorias

Para el analista política Alberto Adrianzén, existen dos problemas que merecen atención. El primero: observar cuántos de los kits comprados por los promotores van a derivar en procesos efectivos de consulta sobre la revocatoria de autoridades. El segundo: qué porcentaje de electores que se requieren para revocar a una autoridad. «Creo que es un porcentaje alto. Es producto de la resolución del JNE en el 2001 que modificó la forma cómo se había procedido antes y elevó el número de electores».

Si bien para Adrianzén es válido el hecho de que los ciudadanos ejerzan su derecho a pedir la revocatoria de las autoridades que no han cumplido con su labor, el elevado número de solicitudes refleja una frustración de la ciudadanía respecto del proceso de descentralización.

«Creo que hay que debatir seriamente el proceso de descentralización. Antes de la regionalización existía este concepto de región, inclusive de macro región. Pero, curiosamente, cuando se inicia formalmente el proceso de descentralización, esa pretensión de un grupo de alcaldes y autoridades se ha esfumado y más bien esto ha sido reemplazado por enfrentamientos entre departamentos. Creo que hay un problema en la base del proceso que es definir a los gobiernos departamentales como gobiernos regionales. Esto se debatió en el Congreso y la

## TEMA: UNA MIRADA AL PROCESO DE CONSULTAS CIUDADANAS PARA REVOCATORIA DE AUTORIDADES

postura que ganó fue lo que ahora sucede, poner a los departamentos como regiones, cuando lo que se debió quedar fue en gobiernos departamentales en proceso de integrarse a una región mayor, porque una región no puede ser un departamento. Lo que ha pasado es que las regiones se han atrincherado en los departamentos y eso ha comenzado a fracturar lo poco que se había avanzado en ese sentido».

Para Adrianzén, varios de los pedidos de revocatoria se deben a que, en muchos lugares, los niveles de fragmentación son muy altos y «eso me permite afirmar que lo que uno tiene son alcaldes provinciales y distritales que, en realidad, representan a pequeños grupos que tienen pocos electores y ganan, en algunos casos, por escasos márgenes. Pero de ninguna manera expresan un interés colectivo sino un interés particular. Entonces, sometidos a la vigilancia ciudadana, rápidamente la población insiste en revocar a sus autoridades. Toda revocatoria genera inestabilidad pero me parece que es parte de un proceso y mientras no se creen intereses locales, regionales, y con eso me refiero a que mientras los sectores no discutan, no lleguen a un consenso sobre qué interés es el más importante para cada localidad o la región, los procesos de revocatoria se darán con mayor frecuencia. Y yo, lamentablemente, no veo cuál es la labor política del CND en ese sentido».

### IDEAS FUERZA

- El proceso de revocatoria de autoridades regionales y municipales se llevará a cabo el 17 de octubre próximo.
- La fecha límite para presentar planillones con firmas de adherentes es el 2 de abril. Hasta el momento se han vendido 679 kits y se han recibido 36 solicitudes. Pero solamente 9 promotores han alcanzado los requisitos para iniciar el proceso.
- Es un derecho de todo ciudadano el pedir la revocatoria de una autoridad que no está cumpliendo con una gestión adecuada. El

elevado número de pedidos refleja una inconformidad de la ciudadanía con respecto a las autoridades por las que votaron democráticamente.

- La normatividad generada por el JNE hace que se necesite para lograr la revocatoria un número de votos equivalente a la mitad más uno de los votantes inscritos en el padrón electoral de la localidad o la región. Esto significa que se necesitan más del 70% de los votos emitidos, lo que hace muy difícil lograr una revocatoria.
- La realización de revocatorias en el año 2005 que generen la necesidad de una nueva elección creará una situación absurda: organizar una elección complementaria el mismo año 2006 en que hay que hacer nuevas elecciones de todas maneras.
- No se entiende por qué RENIEC y ONPE duplican funciones al estar, ambos, autorizados para la revisión y verificación de planillones.

### ACTORES CLAVE

Fernando Tuesta, Jefe de ONPE.

Manuel Sánchez -Palacios, Presidente JNE.

Eduardo Ruiz, Jefe de RENIEC

Ernesto Herrera, Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso.

Luis Thais, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización.

Eduardo Ballón, Grupo Propuesta Ciudadana

Luis Chirinos, Proyecto Participa Perú