

REVOCATORIA, PROMESA ELECTORAL Y NEGATIVIDAD:
ALGUNAS REFLEXIONES BASADAS EN LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

Por Rocío Annunziata¹

rocio.annunziata@gmail.com

CONICET; Universidad de Buenos Aires. Argentina

RESUMEN

Este trabajo se propone repensar el mecanismo de la revocatoria de mandato en el nivel local, a la luz de las transformaciones contemporáneas de la democracia. En primer lugar, analizamos la significación actual de las promesas electorales y el modo en que algunos casos de revocatoria en el nivel local buscan fortalecer promesas y programas. En un contexto de representación post-promisoria, ¿es posible revocar a un representante sobre la base de la ruptura de las promesas electorales? En segundo lugar, examinamos el rol de la negatividad en la participación ciudadana, y la manera en que la revocatoria aparece como un mecanismo que permite a los ciudadanos expresar un rechazo a las acciones de los representantes. En un contexto de proliferación de nuevas formas de actividad ciudadana ya no mediadas por los actores tradicionales de la democracia -partidos y sindicatos- los ciudadanos tienden a movilizarse en torno al rechazo más que a la propuesta. Pero, ¿puede la revocatoria institucionalizar este elemento de negatividad que caracteriza a las democracias contemporáneas? Sobre la base de estudios sobre las experiencias latinoamericanas, buscamos construir un marco conceptual para futuras investigaciones empíricas.

Palabras clave: Revocatoria; Promesa Electoral; Negatividad; América Latina; Democracia.

RECALL, PROMISE AND NEGATIVITY: REFLECTIONS BASED ON LATIN AMERICAN EXPERIENCES

ABSTRACT

The prevailing class analysis of Latin American societies defines informality as a class cleavage that divides the working class (Portes, 1985; Salvia, 2012). In disagreement with this interpretation, this research sustains that formal and informal workers share a common class interest, and therefore are two segments of the same social class (Wright, 1983; 1997; 2015). This article is part of a larger research project that aims to study the structural, organizing and cultural links between these two groups of workers. In particular, this article analyzed biographical and family linkages that connected formal and the informal workers in Argentina (2007). I used survey data from the "Encuesta Nacional de Estratificación y Movilidad Social en la Argentina" (ENES), applied in 2007 to a multistage probability sample of the Argentine population. Data allowed to measure the class schema proposed by Erik Olin Wright (1997), already applied to Argentina data (Jorrat, 2000). The sample used in this analysis consists of individuals between 25 and 65 years old, who were part of the employed labor force at the time of the survey (N=2,035). The paper explores the implications of this evidence for debates around the class position of informal workers.

Key words: Recall; Campaign Promise; Negativity; Latin America; Democracy.

Recibido: 06|07|15 • Aceptado: 26|11|15

¹ Agradezco a la Prof. Yanina Welp por sus recomendaciones y comentarios que han enriquecido este trabajo.

INTRODUCCIÓN

Las revocatorias de mandato son antiguas como mecanismos, pero su revitalización contemporánea en América Latina, y el contexto en el que se han expandido durante los últimos años nos conducen a preguntarnos por la novedad de su significación presente. Puntualmente, el interrogante que surge es si la inclusión de la revocatoria de mandato en los diferentes niveles de gobierno en muchos países de la región va de la mano, o entra en tensión, con las paralelas transformaciones de la democracia que impactan tanto en la representación política como en la actividad ciudadana.

La revocatoria de mandato es un mecanismo de democracia directa que puede ser activado “desde abajo” por la ciudadanía, a partir del cumplimiento de ciertos requisitos, como la recolección de un porcentaje de firmas, entre otros, para interrumpir el mandato de una autoridad electa por medio de una consulta vinculante (Welp y Serdült 2014 b). Como señala Welp (2013), fue introducido en Suiza en el siglo XIX y en el ámbito sub-nacional en Estados Unidos en 1903. Si bien en Suiza su activación ha sido más bien excepcional (Serdült 2014), en Estados Unidos ha sido y continúa siendo un mecanismo relevante existente en 18 estados y en el 60,9% de las ciudades (Qvortrup 2014). Hasta fines de los años ochenta había tenido escasa difusión en el mundo (Welp 2014). Pero en la región latinoamericana es donde recientemente se le dio un impulso significativo. El caso más llamativo es el peruano, en el que el mecanismo ha llegado a activarse en más de 5.300 casos en el nivel municipal, con la revocatoria efectiva de 1.737 representantes electos, convirtiéndose en el país con mayor cantidad de revocatorias del mundo. Este caso sobresale como el que advierte sobre las consecuencias “corrosivas” para la gobernabilidad (Tuesta Soldevilla, 2014; Welp, 2013). En otros países de la región la revocatoria de mandato ha tenido también trascendencia en los últimos años. En Ecuador, se han llegado a revocar veintiún autoridades de las setenta y ocho contra las cuales se activó el mecanismo (Castellanos, 2014). En Venezuela se han revocado cinco autoridades locales sobre diez que llegaron a la instancia de revocatoria. Venezuela y Bolivia sobresalen, por su parte, porque han sido casos de activación de revocatoria presidencial, Hugo Chávez en 2004 y Evo Morales en 2008 respectivamente, saliendo sin embargo sus figuras fortalecidas del proceso (Kornblit, 2014; Verdugo Silva, 2014). Bolivia incorpora también la revocatoria a nivel local, del mismo modo que Colombia (Franco Cuervo, 2014), pero ningún proceso activado ha conducido a la revocación de autoridades. En Argentina, el mecanismo está regulado en seis provincias² y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en municipios de catorce provincias³, pero los requisitos son elevados y hay pocas activaciones que pudieron llegar a término (Arqués, 2014)⁴.

Este impulso contemporáneo a la revocatoria de mandato se ha producido en paralelo con importantes transformaciones en el funcionamiento de las democracias, tanto en la representación política como en los modos de expresión de la ciudadanía. ¿Acompaña el impulso de las revocatorias de mandato estos procesos de transformación de la democracia? ¿O se presentan, en cambio, como movimientos encontrados? En estas páginas nos concentraremos en dos de las transformaciones significativas de las democracias contemporáneas para analizar su vínculo con las revocatorias de mandato. En primer lugar, abordaremos el debilitamiento de la promesa electoral, o lo que es posible denominar la “representación post-promisoria”. En segundo lugar, revisaremos el rol de la negatividad en las democracias contemporáneas, particularmente en las formas de actividad ciudadana. A partir de estos elementos, propondremos un abordaje para el estudio empírico de los procesos de revocatoria que contribuya a dar cuenta de su vínculo con las transformaciones de la democracia.

² Chaco, Chubut, Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

³ San Luis, San Juan, Río Negro, Neuquén, Misiones, Entre Ríos, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

⁴ Sobre el intento fallido de revocatoria iniciado por el mismo Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Anibal Ibarra luego de la tragedia de Cromagnon, Eberhardt (2013 b).

REVOCATORIAS Y PROMESA ELECTORAL

Entre los argumentos que defienden el mecanismo de la revocatoria de mandato, suele citarse que la misma incentiva el cumplimiento de las promesas realizadas por los representantes en el momento de su campaña electoral (García Campos, 2005). De hecho, el incumplimiento de las promesas aparece en la normativa muchas veces entre las causales posibles de la revocatoria. Como señala Welp (2014), los países en los que existe entre las causales de la revocatoria el incumplimiento de programa, de promesas electorales o de planes de campaña son mayormente Bolivia, Colombia y Ecuador. En Perú también se encuentra entre las causales el incumplimiento de programa, no debiendo ser probada.

El caso colombiano es interesante puesto que la revocatoria ha establecido en el nivel local el “voto programático”, regulado por la Ley 131/1994. Esto implica que los candidatos deben inscribir un programa de gobierno en el momento de la campaña electoral, al que luego podría aludirse para argumentar su incumplimiento y activar una revocatoria. Tal como se enuncia en su artículo 1°: “En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura”.⁵

En Argentina, si bien en la mayor parte de los casos las causales se relacionan con mal desempeño en sus funciones de los representantes, la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Ushuaia⁶ regula también la revocatoria de mandato por incumplimiento de promesas electorales en su artículo 243: “Son causales de la revocatoria de mandato: 1. Mal desempeño del cargo; 2. Indignidad; 3. Comisión de delitos en cumplimiento de sus funciones; 4. Comisión de delitos dolosos; 5. Incumplimiento injustificado de promesas electorales públicamente realizadas”.⁷

Esta inclusión del incumplimiento de programas o promesas electorales en las posibles causales de revocatoria de mandato resulta curiosa en un contexto en el que la representación política tiende a instalarse en un registro que denominamos “post-promisorio”.

Los estudios políticos de las últimas décadas han señalado que la representación política no se adecua ya a los modelos con los que la concebimos durante la mayor parte del siglo XX. El debilitamiento del rol de los partidos políticos en los vínculos representativos, y el paralelo ascenso de los líderes y de la personalización de la política conforman hoy en día un diagnóstico ampliamente compartido. Aunque mucho se habló de una “crisis de la representación” cuando estos cambios comenzaron a hacerse evidentes, la experiencia mostró que no estábamos frente al fin de la representación o de la democracia representativa, pero que indudablemente la representación se había transformado de un modo irreversible. Así, Bernard Manin (1998) argumentó, por ejemplo, que habíamos pasado de una “democracia de partidos” a una “democracia de audiencia”, pero que los principios constitutivos de la representación permanecían. Por tratarse de un sistema complejo y flexible, ha incluso acuñado más recientemente el término de “resiliencia de la democracia representativa” (Manin, 2011).

Si existe un elemento de la representación política que, en el marco de estos cambios, parece estar en declive es la idea de “promesa electoral”, que cumplía en el pasado un rol muy significativo al estructurar cierta relación entre representantes y representados -entendida por la ciencia política como *accountability*- y cierta temporalidad durable en los lazos representativos. Vale aclarar que no suponemos aquí la promesa como obligatoria. El gobierno representativo, como lo indica Bernard Manin, se estructuró otorgando autonomía a los representantes electos con respecto a la voluntad de los representados, y eliminando tanto el mandato imperativo como las

⁵ Como los requisitos para las revocatorias en Colombia son particularmente elevados (un 40% sobre el porcentaje de votos obtenidos por la autoridad para las firmas que activan el referéndum revocatorio, una participación del 55% del porcentaje de votos obtenidos por la autoridad y entre la mayoría absoluta y el 60% de los votos para que la revocatoria sea efectiva), se hicieron alrededor de 100 intentos y alrededor de 30 referendos, pero ninguna revocatoria efectiva (Welp y Serdült 2014 a).

⁶ También la Carta Orgánica de San Carlos de Bariloche incluye entre las causales el “incumplimiento injustificado de la plataforma electoral” (Arqués 2014).

⁷ Tampoco en el caso de Ushuaia se ha activado en la práctica un proceso de revocatoria.

promesas obligatorias. Incluso cuando los electores tomaran en cuenta las promesas electorales de los candidatos para decidir su voto, siempre sabían que la credibilidad de esas promesas era una cuestión abierta (Manin 1998). Pero es posible entender la promesa como una forma del vínculo político representativo cuya función es ligar la legitimidad electoral a la legitimidad de las decisiones durante el periodo de gobierno o mandato⁸. Es la promesa como *lazo político* la que se debilita.

El declive de las promesas electorales supone, en efecto, una disociación entre la legitimidad de establecimiento o autorización (el modo en que los representantes son designados) y la legitimidad de sus acciones y decisiones (el modo que gobiernan o ejercen en su cargo hasta la próxima elección). La democracia electoral está consolidada, pero las elecciones han dejado de implicar la opción por un rumbo político concreto, pasando a significar la mera selección de gobernantes. En palabras de Pierre Rosanvallon (2010), las elecciones se han “desacralizado”. Hoy resulta cada vez menos operante una de las ficciones fundadoras de nuestras democracias representativas: la que hace equivaler el momento electoral con la duración del mandato. La promesa electoral cumplía precisamente la función de articular la legitimidad electoral y la legitimidad de ejercicio; sin promesa, la legitimidad de ejercicio no está ya garantizada por las urnas⁹.

Como hemos afirmado en otro lado (Annunziata 2012, 2015a), el lugar que antes ocupaba la promesa electoral aparece cada vez más ocupado por la “escucha”. Los candidatos ofrecen cada vez más la imagen de personas capaces de “escuchar” las inquietudes de los ciudadanos comunes, de recorrer sus barrios y compartir sus vivencias, de mostrar empatía y compasión por lo que experimentan y sufren cotidianamente. En este registro, “hacer participar” deviene interior al “representar”, y los ciudadanos aparecen invitados por los representantes a expresar sus preocupaciones y aspiraciones de manera permanente, incluso en las propias campañas electorales, en las que las historias de vida de algunos hombres y mujeres comunes se colocan en el centro de los mensajes.

Jane Mansbridge ha aportado herramientas interesantes para pensar estos cambios. El modelo tradicional de representación, para ella, “se centraba en la idea de que durante las campañas los representantes hacían promesas, que luego podían cumplir o no” (2013: 126). Pero la autora sostiene que durante los últimos años, han aparecido nuevos modelos de representación que ya no colocan en el centro a la promesa electoral. Caracterizando ese modelo tradicional, el que llama “representación promisoría”, señala que en el mismo los representantes representan la voluntad de los votantes en el momento de la elección. En este modelo, la relación entre representantes y representados se desarrolla de manera lineal: cuando hay promesa, se supone que el votante expresó su voluntad en las elecciones y que luego durante el período de gobierno intentará mantener el control sobre los representantes en función de esta promesa, exigiendo que sean *accountable*, que rindan cuentas. La idea de *accountability* tiene sentido, efectivamente, en una representación basada en la promesa electoral.

Pero Mansbridge habla también de otros modelos de representación, que se observan en la política contemporánea, dos de los cuales nos interesan aquí. Uno es el modelo de la “representación anticipatoria”, que, según la autora, deriva de la idea del “voto retrospectivo”: en este caso, el representante no representa la voluntad de los ciudadanos en las elecciones pasadas sino la voluntad que suponen que tendrán o que tratan de formar en las elecciones futuras; representa al votante en el momento de la próxima elección, es decir: “los representantes se centran en lo que ellos piensan que sus electores avalarán en las próximas elecciones y no en lo que ellos prometieron hacer” (Mansbridge 2013: 126). El elemento de *accountability* es reemplazado entonces por una *comunicación* más intensa con el electorado durante el período de gobierno. Como lo que se representa es la voluntad futura, los representantes necesitan conocer más cómo van

⁸ Esto estaría en concordancia con la dimensión de la autorización que supone la representación política. Manin recuerda que el gobierno representativo se ha establecido sobre la base del abandono del sorteo y su reemplazo por la elección de representantes. Su significación no es menor: el sorteo no es en sí mismo un procedimiento de legitimación, sino puramente de selección de gobernantes. En cambio, como principio, la elección tiene dos funciones simultáneas: selecciona a los gobernantes y legitima su poder, creando en ellos un sentimiento de obligación y compromiso con quienes los han designado (Manin 1998).

⁹ Para el caso argentino ver Cheresky y Annunziata (2012).

cambiando las opiniones, e incluso modificarlas, educarlas, y así se vuelven más centrales los elementos deliberativo y argumentativo.

El otro modelo significativo es el que la autora llama “representación giroscópica”, en el cual los electores eligen, no ya una orientación política determinada, sino personas que consideran capaces de orientarse en las situaciones, cada vez más inciertas, impredecibles y contingentes, a las que es preciso enfrentar durante el gobierno. Esta figura de los representantes “brújulas”, acentúa la importancia de sus cualidades personales o rasgos de carácter. Bernard Manin (1998) había destacado también el carácter impredecible de la política contemporánea como uno de los factores que llevan a los electores a optar por las imágenes vagas de los líderes en lugar de optar por las plataformas de los partidos políticos, en el marco de la democracia de audiencia o de lo público. Como señala el autor, los políticos saben bien que cuando se proponen como gobernantes, deberán enfrentarse a lo imprevisible. Es por eso que tienen una suerte de “poder de prerrogativa” lockeano, no con respecto a las leyes, sino con respecto a los programas políticos. Si es preciso acordar cierta discrecionalidad a los representantes en el mundo contemporáneo, es razonable elegirlos en función de lo que se cree que es su aptitud para tomar decisiones apropiadas más que en base a la promesa de decisiones específicas¹⁰.

Para Mansbridge, los modelos de la “representación anticipatoria” y de la “representación giroscópica” tienden a ser contradictorios; nosotros creemos, sin embargo, que es posible verlos como complementarios, como aspectos de un modelo general y combinado que cabría llamar “representación post-promisoria”. La misma constituye el producto de la disociación entre la legitimidad electoral y la legitimidad de las decisiones que señalamos más arriba. Mansbridge ubica en el centro la comunicación entre representantes y representados, que podemos identificar, justamente, con la noción de “escucha”.

La *representación post-promisoria* supone, además del cambio en el vínculo entre representantes y representados, un cambio en la temporalidad de la representación. La temporalidad de los lazos representativos apoyados en la promesa electoral establece un juego de ruptura y duración: ruptura en los momentos electorales, y duración que extiende esos momentos en el mandato. En cambio, los lazos representativos contemporáneos acogen una temporalidad de la inmediatez. La escucha debe ser permanente, pero esto significa que hace falta, frente a cada decisión o cada acontecimiento singular, una escucha nueva.

Ahora bien, ¿qué rol pueden jugar las revocatorias de mandato en el contexto de la representación post-promisoria? ¿Son capaces de reforzar los programas y las promesas que se han debilitado? Parecería más bien dudoso que este mecanismo contribuya a revertir una marcada tendencia de transformación de los lazos representativos; al contrario, se presenta en tensión con el modo de representación que se instaura en el presente. Éste parece requerir, en cambio, una mayor comunicación entre representantes y representados, espacios y canales abiertos para la escucha y la deliberación, que contribuyan a legitimar las decisiones, mayormente imprevisibles al momento de la campaña electoral. Coincidimos con Welp y Serdült cuando afirman que: “Una cuestión básica a considerar al analizar el referendo revocatorio se refiere a las causas que habilitan a iniciar el proceso, ya que esto conlleva una definición de la representación. Esto es, las bases de la revocatoria definen el *mandato*.” (2014: 139). Al remitir al incumplimiento de programas y promesas la causal posible de revocatoria, este mecanismo supone una definición del mandato que va a contracorriente de los cambios que ha atravesado recientemente la representación: no sólo a contracorriente de la definición del gobierno representativo que prohíbe la existencia de promesas

¹⁰ En la representación política el poder de iniciativa de los líderes también tiene una gran relevancia, desde el momento en que tomamos en cuenta que no existe una transparencia ni una plenitud en la identidad de “lo representado”. Más bien, como afirma, por ejemplo, Ernesto Laclau (2005) la representación tiene un fuerte carácter instituyente, lo que implica que es un proceso que va, tanto de lo representado al representante, como del representante a lo representado. El representante siempre constituye en parte la identidad y la voluntad de aquello que representa. Sin embargo, la representación es un lazo reivindicado (*claim*) que puede no ser reconocido por quienes dice representar (Saward, 2010); de este modo, si bien debemos contemplar el “poder de prerrogativa” de los representantes con respecto a los programas políticos, la iniciativa puede fracasar y es entonces cuando se requiere una comunicación continua entre representantes y ciudadanos (dado que el representante constituye en parte a lo representado pero nunca lo reemplaza absolutamente).

en sentido fuerte -obligatorias- sino también de la disociación creciente entre la legitimidad electoral y la legitimidad de las decisiones¹¹.

REVOCATORIAS Y NEGATIVIDAD

Entre los argumentos que defienden la revocatoria de mandato encontramos también la afirmación de que este mecanismo puede servir de canal institucional para expresar el descontento ciudadano (García Campos, 2005). En la mayoría de los casos, de hecho, las causales tienen que ver con la insatisfacción generalizada y descontento con el ejercicio del cargo por parte del representante, debiendo ser fundamentado pero no probado¹².

A simple vista, cabría considerar que la revocatoria de mandato podría funcionar como el canal institucional más adecuado para la expresión ciudadana, que se caracteriza crecientemente por la negatividad en las democracias contemporáneas. En efecto, así como las transformaciones de la democracia conducen a una *representación post-promisoria*, parecen conducir también a una forma de expresión ciudadana orientada al rechazo o al veto, a una *actividad ciudadana negativa*.

Es en este sentido que Pierre Rosanvallon ha hablado de la emergencia de un “pueblo-veto”, porque una de las figuras más significativas de la soberanía del pueblo en la actualidad remite a una preeminencia de la negatividad sobre el proyecto. En el marco de lo que llama una “sociedad de la desconfianza” el autor ha conceptualizado distintos poderes difusos e indirectos que conforman el universo de la “contra-democracia”. Entre ellos está el poder de veto. Pierre Rosanvallon atribuye la preeminencia de la negatividad a un factor de orden sociológico, “al hecho de que las coaliciones reactivas sean más fáciles de organizar, siendo indiferentes a su heterogeneidad. No necesitan ser coherentes para cumplir su cometido [...] el rechazo es el elemento más simple de agregar. Todos los rechazos son en efecto idénticos, no importa qué motivos hayan conducido a su formulación. Por eso las mayorías políticas de reacción se han vuelto cada vez más fáciles de formar en un mundo que ya no está estructurado por confrontaciones ideológicas [...] la negatividad tiene de aquí en más una ventaja estructural” (Rosanvallon 2007: 181-182). Por otro lado, en términos prácticos, el rechazo produce resultados inmediatamente eficaces y cumple plenamente su objetivo, a diferencia del proyecto.

La negatividad tiene su expresión electoral en lo que suele llamarse el “voto rechazo”: es cada vez más frecuente que las campañas se orienten a deslegitimar al adversario y que los ciudadanos voten más “contra” un candidato que verdaderamente “a favor” del que eligen. Por eso el autor arriesga que es posible hablar de “deselecciones” (Rosanvallon 2007). Pero es sobre todo en la forma de estallidos o protestas ciudadanas que se expresa la negatividad en las democracias contemporáneas. En este sentido, el autor coincide con Urbinati y Warren (2008) cuando caracterizan los estallidos o movimientos ciudadanos de auto-representación como expresiones del “poder negativo del pueblo”.

En efecto, durante los últimos años se han expandido formas de protesta o estallidos ciudadanos, cuyo rasgo saliente es la negatividad¹³. En este terreno sobresalen las movilizaciones

¹¹ Otro problema se añade cuando las causales incluyen el incumplimiento de programas o promesas: Welp (2014) lo refiere al plazo a partir del cual es posible activar la revocatoria de mandato a partir de la asunción del representante; “a un año de iniciado un gobierno es a menudo difícil evaluar la gestión”, afirma (Welp 2014: 157). Pero cabe preguntarse, siguiendo a con Rosanvallon (2007), si incluso en el caso de que el plazo fuera más largo sería posible establecer con certeza en qué medida un programa se ha cumplido, razón por la cual el veto tiende a ser más efectivo en las sociedades contemporáneas que el proyecto, como veremos a continuación.

¹² Tal es así en la mayoría de los municipios argentinos con revocatoria de mandato, en Venezuela, en Perú, Estados Unidos, Suiza, Cuba, y en los países en los que también se incluye el incumplimiento de programas o promesas entre las causales (Bolivia, Colombia, Ecuador).

¹³ Advirtamos que la negatividad es constitutiva de las identidades políticas, que siempre son relacionales y por lo tanto requieren de la simultaneidad de articulación y antagonismo (Laclau, 2005); no habría entonces construcción del Nosotros sin construcción del Otro. La novedad de la “ventaja estructural” de la negatividad en las democracias contemporáneas es la

callejeras que expresan un rechazo a determinada política, a determinada situación, o a todos los gobernantes, a la “clase política”. Aquello que reúne y que aglutina a una gran cantidad de ciudadanos no es un proyecto en común, sino un rechazo en común. Por eso es tan frecuente en las consignas de estos movimientos o protestas encontrar la referencia al “¡No!” o al “¡Basta!”. Actores diferentes con diferentes motivaciones se unifican en torno a la expresión de un rechazo. Estos estallidos pueden hacer muchas veces retroceder a los gobernantes con determinadas decisiones, o provocar incluso su salida anticipada.

La diversidad de este tipo de protestas es muy grande¹⁴, pero para destacar sus rasgos más importantes podemos llamarlos “estallidos o movimientos de ciudadanos auto-convocados” (Annunziata, 2015b). Pueden comenzar en alguna ciudad, pero se propagan fácilmente a otras, y los medios de comunicación producen una amplificación que los des-localiza. Se genera un “efecto multiplicador” por la difusión de los medios de comunicación que hacen visibles las primeras protestas; y cada vez más intervienen en este proceso de creación y difusión de auto-convocatorias ciudadanas las nuevas tecnologías de comunicación, en particular las redes sociales. Es interesante constatar que en este tipo de participación también se observa un “efecto multiplicador” del propio rechazo: una manifestación que comienza en rechazo a una decisión o medida puntual puede rápidamente tornarse contra los que gobiernan, los gobernantes de turno o todos los dirigentes políticos, que aparecen como “privilegiados”, como una casta separada de la ciudadanía.

Entre sus características salientes se encuentra también el hecho de que son espontáneos y efímeros. Esta forma de actividad ciudadana contemporánea no es encuadrada ni organizada por los actores mediadores tradicionales, como los partidos políticos o los sindicatos. La noción de “auto-convocados” es fundamental, porque la legitimidad a la que apelan estas formas de actividad ciudadana es, precisamente, la de la espontaneidad, la de la ausencia de organización por parte de los actores políticos¹⁵. El doble efecto multiplicador que mencionamos -de la movilización local a la deslocalización y del rechazo puntual al rechazo generalizado- contribuye a que los iniciadores de estos estallidos o manifestaciones no puedan considerarse estrictamente “organizadores” ni mantener el control de su significación pública, de modo que aun cuando muy inicialmente puedan parecer protestas sectoriales, rápidamente se des-inscriben de este carácter.

¿Podemos decir en este caso que el impulso a la revocatoria de mandato sí va de la mano con las transformaciones contemporáneas de la democracia? Se trata, en efecto, de un mecanismo esencialmente negativo. Como afirma María Laura Eberhardt: “En el marco de la democracia directa o participativa, su principal función es la de habilitar una participación ciudadana ‘negativa’ o de control, más que de expresión o gestión ‘positiva’ de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período representativo” (Eberhardt 2013 a: 15).

Pero, ¿se puede institucionalizar la actividad ciudadana negativa?¹⁶ ¿Puede la revocatoria constituir un canal institucional para que la ciudadanía exprese el rechazo hacia los gobernantes? Parecería que se trata más bien de una forma de actividad ciudadana no institucionalizable.¹⁷ Al institucionalizarla, en efecto, se desnaturalizaría, porque se perdería el carácter espontáneo en el

dificultad del rechazo para combinarse con procesos de articulación, de representación y de creación de sujetos relativamente permanentes (capaces precisamente de cierto grado de organización).

¹⁴ En la región latinoamericana cabe mencionar el “cacerolazo” de diciembre de 2001 en Argentina, pero también los más recientes del ciclo 2012-2013, el movimiento #Yosoy132 en México en 2012, o las jornadas de junio de 2013 en Brasil iniciadas por el grupo *Passe Livre*. Pero además de estos grandes estallidos, se producen con mayor frecuencia movilizaciones más acotadas en torno a problemas de seguridad en algunas ciudades, o movilizaciones originadas en el rechazo de medidas que afectan al medio-ambiente, con características similares.

¹⁵ Los carteles “hechos en casa” de manera individual y por iniciativa espontánea de quienes participan en las manifestaciones reemplazan significativamente a las pancartas y banderas de sindicatos o partidos. La creatividad de la ciudadanía, pero también su carácter fragmentario e inorgánico, se ponen en escena por medio de estos carteles soportes de las consignas.

¹⁶ Alicia Lissidini (2014) se hace una pregunta similar, cuando se interroga sobre si es posible que la democracia directa institucionalice la protesta en América Latina. Su investigación parecería indicar que, en algunos contextos como el uruguayo, mecanismos de democracia directa han servido para canalizar demandas, incluso negativas, habiendo funcionado como freno para ajustes y privatizaciones.

¹⁷ Como señala también Rosanvallon (2007), no es posible institucionalizar los poderes contra-democráticos y mucho menos en sentido fuerte, es decir, constitucionalizarlos.

que basan su principio de legitimidad. Los elevados recursos organizacionales que requiere activar una revocatoria de mandato, vuelven inevitable la intervención de actores como los partidos políticos. Además de los requisitos como la recolección de firmas, el mecanismo de la revocatoria supone la espera de distintos plazos legales para cumplir el objetivo de alejar de su cargo a la autoridad. Este elemento contradice la temporalidad de la inmediatez en la que suelen expresarse los estallidos o movimientos ciudadanos de veto, que así como surgen a partir de ciertos acontecimientos imprevistos, son en sí mismos acontecimientos efímeros y urgidos por respuestas inmediatas.

Por lo tanto, dada la exigencia de tiempo y recursos que supone el mecanismo, no parecería servir como un canal para expresar el descontento ciudadano; más bien, la tendencia que muestran las investigaciones es que los actores organizados son los que hacen uso -desvirtuado- de la revocatoria de mandato, quedando inscripta o atrapada en las tensiones entre gobierno y oposición. Esto es lo que revela excepcionalmente la experiencia de Perú, en la que la revocatoria de mandato se ha convertido en un mecanismo de los perdedores de las elecciones para producir un nuevo proceso electoral (Tuesta Soldevilla 2014; Welp 2013), pero también las mucho más limitadas activaciones de la revocatoria en el nivel local en Argentina (Arqués 2014)¹⁸. La oposición al gobierno es la que en definitiva canaliza la negatividad y se apropia de ella. Así lo sostiene también Yanina Welp cuando afirma que la revocatoria aparece como un mecanismo de control ciudadano "en manos de los partidos": "no es la ciudadanía, sino organizaciones políticas, partidos o líderes políticos los principales promotores" (2014: 161).

REPENSAR LAS REVOCATORIAS: HACIA UN PLAN DE TRABAJO

El impulso reciente a la revocatoria de mandato en los países latinoamericanos se muestra entonces en tensión con los cambios que han atravesado la representación política y la actividad ciudadana. ¿Se podrán revitalizar los programas partidarios y las promesas electorales al introducir la revocatoria? ¿O, al contrario, se estará con ella intentando forzar el retorno a una dinámica política que ya no funciona naturalmente? ¿Se podrá lograr que la expresión de los rechazos ciudadanos tenga una vía institucional al introducir la revocatoria? ¿O, al contrario, se estará con ella también intentando forzar una expresión de la desconfianza ciudadana en los políticos mediante un mecanismo que requiere de la organización de "los políticos" para funcionar? El estudio de las experiencias de activación o intento de activación de la revocatoria de mandato podría dar provechosas respuestas a estas cuestiones.

La comparación entre dos casos argentinos, el proceso iniciado contra Mauricio Macri y María Eugenia Vidal, Jefe y Vice-jefa de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2014, y el proceso iniciado contra una diputada que apoyaba los proyectos mineros en Famatina (La Rioja) en 2012, ofrecerían experiencias interesantes en este sentido, pese a no haber terminado en ningún caso con revocatorias efectivas. En el primer caso, notamos que algunos acontecimientos inesperados -represión de una protesta de trabajadores e inundaciones en la ciudad- fueron el desencadenante para activar la revocatoria, aun cuando la legitimidad electoral de la fórmula

¹⁸ Según Arqués (2014), se han activado revocatorias contra autoridades locales en contadas ocasiones en Argentina. Se realizaron 3 revocatorias indirectas (impulsadas no por la ciudadanía sino por uno o varios miembros del órgano legislativo o a pedido del poder ejecutivo): en 2010 en Almafuerde (Provincia de Córdoba); en el mismo año en Capilla del Monte (Provincia de Córdoba); en 2013 en Bariloche (Provincia de Río Negro). Hubo también dos intentos interrumpidos por la justicia: en 2002 en Córdoba (Provincia de Córdoba) y en 2012 en Famatina (Provincia de La Rioja). Las revocatorias populares efectivas se produjeron en 2011 en la Provincia de Córdoba: en la localidad de Déan Funes contra 4 concejales opositores al intendente y en Villa Ascasubi contra dos concejales opositores. En ambos casos, la revocatoria ha sido fomentada por el intendente en ejercicio y su partido. En la Ciudad de Buenos Aires se inició un proceso de revocatoria en 2005, que quedó inconcluso por no reunirse las firmas necesarias, y que había sido impulsado por el propio Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra en un intento de evitar la destitución por juicio político. Recientemente, se ha iniciado un proceso para revocar al Jefe de Gobierno, Mauricio Macri y a la Vice-jefa de Gobierno, María Eugenia Vidal, promovido por agrupaciones opositoras. También promovida por partidos de oposición, en 2014 se ha hecho efectiva la revocatoria del intendente de Cosquín (Provincia de Córdoba).

hubiera sido considerable (más del 47% de los votos) y más allá del discurso de campaña, en el que ninguno de los problemas esgrimidos luego como causales habían estado presentes. Pero también es preciso notar que la iniciativa y la recolección de firmas (que no llegó a los umbrales requeridos) estuvo en manos de agrupaciones políticas opositoras al gobierno de la Ciudad (principalmente la agrupación kirchnerista Aluvión Ciudadano). En el segundo caso, la existencia de un movimiento ciudadano ambientalista consolidado contra la mega-minería a cielo abierto ofrece una experiencia, menos habitual, en la que fue la ciudadanía auto-organizada la que presionó por la revocatoria, mostrando un ejemplo en el que parecía posible la canalización institucional de la negatividad ciudadana. Sin embargo, también hay que observar que el intento por parte de los ambientalistas de recurrir a la revocatoria de mandato quedó interrumpido judicialmente (Arqués, 2014), de manera que la intervención de los actores políticos también habría operado una distorsión en este caso, y para los ciudadanos auto-convocados resultó más efectiva la estrategia de organizarse en asambleas y convocar a movilizaciones. Considerando ambos casos y la relación entre revocatorias, representación y negatividad que hemos discutido, sugerimos los siguientes indicadores para el análisis empírico:

Transformaciones de la democracia	<i>Representación post-promisoria</i>	<i>Actividad ciudadana negativa</i>
Indicadores para el estudio de experiencias empíricas de revocatoria de mandato	<ul style="list-style-type: none"> -¿Hubo una campaña programática? -¿Con qué porcentaje de votos accedió el representante al cargo? -¿Respondió el intento de revocatoria al incumplimiento de promesas? -¿Respondió a acontecimientos o decisiones inesperados al momento de la campaña? 	<ul style="list-style-type: none"> -¿Hubo alguna manifestación o protesta que se asociara a la iniciativa de revocatoria? -¿Se canalizó el rechazo hacia el gobernante a través de este mecanismo? -¿Los grupos que promovieron la revocatoria surgieron de la protesta?

La comparación entre los casos mencionados podría confirmar, en primer lugar, la disociación de la legitimidad electoral y la legitimidad de ejercicio: los intentos de revocar a los representantes no están relacionados con una baja legitimidad electoral; al contrario, la misma puede ser muy significativa, pero son acontecimientos imprevistos, decisiones o situaciones inesperadas, los que desencadenan el rechazo a los representantes. En segundo lugar, los casos mencionados podrían confirmar también la necesidad de actores organizados para activar un mecanismo con fuertes exigencias institucionales como es la revocatoria: en uno de los casos fue una agrupación política y en otro un movimiento de ciudadanos auto-convocados; pero en ambos, lo que se constata al mismo tiempo es que la revocatoria aparece como un dispositivo que hace intervenir y otorga más poder a los actores políticos (ya sea actuando como oposición al gobierno en ejercicio, ya sea bloqueando judicialmente la iniciativa) que a la ciudadanía. En todo caso, para profundizar la significación política y democrática de las revocatorias de mandato, se revela necesario ir más allá de los aspectos formales y normativos en los que suele concentrarse la literatura, y prestar atención a los contextos de activación del mecanismo (realizando un seguimiento de las campañas y resultados electorales, identificando conflictos y acontecimientos disparadores, describiendo a los actores promotores de las revocatorias y/o las protestas)¹⁹.

Concluamos con algunas reflexiones. En primer lugar, en un contexto de *representación post-promisoria*, la revocatoria no parece un mecanismo adaptado a lo que la democracia requiere. El surgimiento de descontento frente a los representantes, no suele derivar del incumplimiento de programas o promesas inexistentes o imprecisas, sino de acontecimientos imprevistos como

¹⁹ Si bien en algunos casos de la región latinoamericana, como en el de Perú, que ha suscitado interrogantes sobre la legitimidad y eficacia de las autoridades municipales cuestionadas en un enorme número de procesos de revocatoria (Márquez Calvo, 2013; Tuesta Soldevilla, 2014) y en particular en cuando estos procesos tuvieron un alto impacto público, como el intento de revocatoria de la alcaldesa de Lima, Susana Villarán (Vázquez Oruna, 2014), se han considerado estos factores del contexto de activación, para las experiencias argentinas es aún una tarea pendiente.

decisiones o actuaciones de los gobernantes. Pero, sobre todo, la representación post-promisoria convoca más bien a formas de consulta, comunicación y deliberación de la ciudadanía, que puedan revisar la legitimidad de las decisiones, más que a procedimientos no deliberativos. Estos canales para la escucha pueden cumplir el rol de expandir la representación más que limitarla y de ir más allá su dimensión electoral. También convoca, recordemos, a una temporalidad no petrificada, mientras que la revocatoria presenta una concepción que remite la voluntad de los ciudadanos al momento de la elección. La ampliación de la representación y de su temporalidad no tiene que apelar a otros dispositivos también electorales que simplifican los puntos de vista y argumentos, sino a instancias en las que éstos puedan desplegarse (Urbinati 2006; Rosanvallon 2010). En segundo lugar, en un contexto en el que la ciudadanía se expresa sobre todo por medio de protestas inorgánicas de veto o rechazo, la revocatoria tampoco se presenta como una herramienta apropiada: suelen ser los actores organizados los que, dadas las exigencias de la puesta en práctica del mecanismo, tienen la capacidad de promoverlo y activarlo. No sólo para la ciudadanía puede resultar muy arduo manifestar su descontento por esta vía, sino que, en particular, en su rechazo a la “clase política” difícilmente la ciudadanía descontenta se embarque en un camino que tenga a los partidos y los políticos como protagonistas. Lo que las experiencias latinoamericanas muestran es que la revocatoria se presenta como una herramienta de la propia clase política para dirimir sus disputas internas. Nuevamente, la existencia de canales de escucha más permanentes, que permitan establecer la comunicación entre representantes y representados ante situaciones inesperadas parecen más acordes a las democracias contemporáneas²⁰. Tanto porque se encierra en lo electoral como porque queda presa de conflictos entre oficialismo y oposiciones, la revocatoria de mandato crea la imagen de ser un instrumento de la clase política y de estar, por lo tanto, desconectado de la ciudadanía.

²⁰ En este sentido, serían pensables mecanismos de revocatoria de decisiones en lugar de revocatorias de representantes; pero, sobre todo, instancias deliberativas que permitan revisar y enriquecer las decisiones de políticas públicas. En la región latinoamericana una buena pista en esta dirección son las Conferencias Nacionales de Brasil (Avritzer, 2015). Es destacable también la propuesta de Altman (2014), quien defiende los mecanismos de democracia directa (cuya modalidad es electoral) pero propone complementar los procesos decisionales encaminados por esta vía con la conformación de una muestra de ciudadanos seleccionados por sorteo y encargados de presentar “contra-propuestas cívicas”.

BIBLIOGRAFÍA

1. Altman, David. "Strengthening Democracy Quality: Reactive Deliberation in the Context of Direct Democracy". Working Paper, N° 400, *Kellogg Institute*, Notre Dame. Junio 2014.
2. Annunziata, Rocío. "¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina". Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (Comps.). *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo. 2012.
3. Annunziata, Rocío. "Liderazgos de proximidad y procesos electorales: los casos de Sergio Massa y Martín Insaurralde en las legislativas de 2013". Annunziata, Rocío (Comp.). *Pensar las elecciones. Democracia, líderes y ciudadanos*. Buenos Aires: Clacso. 2015a.
4. Annunziata, Rocío. "Democracia participativa: ideales, experiencias y desafíos". Lazzarotti, Alfredo Remo y Suárez Fernando Manuel (Coords.): *Socialismo & Democracia*. Mar del Plata: EUEM. 2015b.
5. Arqués, Facundo. "Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes". Welp, Yanina y Serdült, Uwe (Coords.): *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia. 2014.
6. Avritzer, Leonardo. *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo. 2015.
7. Castellanos Santamaría, Ana Sofía. "Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013)". Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.): *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia. 2014.
8. Cheresky, Isidoro. *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo. 2006.
9. Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (Comps.). *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo. 2012.
10. Eberhardt, María Laura. "Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria como opción?". *Elecciones*, vol. 12, N° 13, enero-diciembre de 2013, ONPE, Lima. 2013a.
11. Eberhardt, María Laura. *Siga participando...dedicado a los ciudadanos de las democracias reales*. Buenos Aires: Prometeo. 2013b.
12. Franco-Cuervo, Ana Beatriz. "Colombia: Instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)". Welp, Yanina y Serdült, Uwe (Coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia. 2014.
13. García Campos, Alan. "La revocación del mandato. Un breve acercamiento teórico". *Quid Iuris*, n° 1, vol. 1, UNAM. 2005.
14. Kornblit, Miriam. "La revocatoria de mandato en Venezuela: definición y puesta en práctica" en Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México DF: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2014.
16. Laclau, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: FCE. 2005.
17. Lissidini, Alicia. "Paradojas de la participación en América Latina. ¿Puede la democracia directa institucionalizar la protesta?". Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México DF: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2014.
18. Mair, Peter. "Democracy beyond parties". Paper du Center for the Study of Democracy, Irvine: University of California. 2005.

19. Manin, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial. 1998.
20. Manin, Bernard. «La résilience de la démocratie représentative». Conferencia dictada en la Université du Québec à Montréal. 18/11/2011. Disponible en : http://creum.umontreal.ca/wp-content/uploads/2011/11/pdf_Manin-Talk.pdf. 2011.
21. Mansbridge, Jane. "Repensando la representación". Robin, Silvia y Ford, Alberto (Comps.). *Representación y participación democrática en los espacios locales*. Rosario: Ediciones Del Revés. 2013.
22. Márquez Calvo, Jaime. "Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009". *Elecciones*, vol. 12, N° 13, enero-diciembre de 2013, ONPE, Lima. 2013.
23. Pitkin, Hannah. *The concept of representation*. University of California Press. 1967.
24. Qvortrup, Matt. "La experiencia estadounidense de 1776 a 2012". Welp, Yanina y Serdült, Uwe (Coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia. 2014.
25. Ramírez, Franklin y Espinosa, Alejandra. "Ocupando la silla vacía, Representación y participación en el tránsito postconstitucional del Ecuador". *Cuadernos del Cendes* N° 81. 2012.
26. Rosanvallon, Pierre. *La contra-democracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Manantial. 2007.
27. Rosanvallon, Pierre. *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires, Manantial. 2010.
28. Saward, Michael. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press. 2010.
29. Serdült, Uwe. "Una institución durmiente. Historia, normas legales y prácticas de la revocatoria en Suiza" en Welp, Yanina y Serdült, Uwe (Coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia. 2014.
30. Tuesta Soldevilla, Fernando. "Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013)". Welp, Yanina y Serdült, Uwe (Coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia. 2014.
31. Urbinati, Nadia. *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press. 2006.
32. Urbinati, Nadia y Warren, Mark. "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory". *Annual Review of Political Science*, n°11. 2008.
33. Vázquez Oruna, Essy Mirella. "Cuando los vientos revocadores azotaron Lima". Welp, Yanina y Serdült, Uwe (Coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia. 2014.
34. Verdugo Silva, Julio Teodoro. "Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación". Welp, Yanina y Serdült, Uwe (Coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia. 2014.
35. Welp, Yanina. "¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria de mandato en perspectiva comparada". *Elecciones*, vol. 12, N° 13, enero-diciembre de 2013, ONPE, Lima. 2013.
36. Welp, Yanina. "De venenos, fármacos y sus efectos adversos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas". Welp, Yanina y Serdült, Uwe (Coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia. 2014.
37. Welp, Yanina y Serdült, Uwe. "Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos". Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovato, Daniel (Comps.) *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México DF: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2014a.

38. Welp, Yanina y Serdült, Uwe. "La revocatoria de mandato: propuesta de análisis". Welp, Yanina y Serdült, Uwe (Coords.) *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Instituto de la democracia. 2014b.